

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

IZABELA MERISIO FERNANDES ALEXANDRE

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL EM VITÓRIA: UM ESTUDO A PARTIR
DO CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO

VITÓRIA
2023

IZABELA MERISIO FERNANDES ALEXANDRE

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL EM VITÓRIA: UM ESTUDO A PARTIR
DO CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO

Dissertação apresentada à banca de defesa do Programa de Pós Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof^a Dr^a Jeane Andréia Ferraz Silva.

VITÓRIA

2023

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

A381p Alexandre, Izabela Merisio Fernandes, 1997-
Participação e controle social em vitória: um estudo a partir do conselho municipal do idoso / Izabela Merisio Fernandes Alexandre. - 2023.
228 f. : il.

Orientadora: Jeane Andréia Ferraz Silva.
Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Controle social. 2. Democracia. 3. Envelhecimento. 4. Políticas sociais públicas. I. Silva, Jeane Andréia Ferraz. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

IZABELA MERISIO FERNANDES ALEXANDRE

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL EM VITÓRIA: UM ESTUDO A PARTIR DO CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO

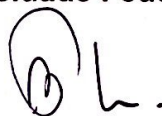
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em 13 de abril de 2023.

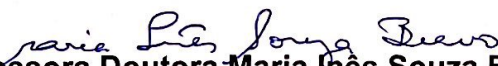
COMISSÃO EXAMINADORA



**Professora Doutora Jeane Andréia Ferraz Silva
Orientadora/Universidade Federal do Espírito Santo**



**Professora Doutora Cenira Andrade de Oliveira
Universidade Federal do Espírito Santo**



**Professora Doutora Maria Inês Souza Bravo
Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer à Deus por me possibilitar, entre tantas graças em minha vida, cursar e concluir o mestrado.

A meus pais, minha maior fonte de inspiração. Sem a sabedoria que me é passada por vocês, todo o conhecimento acadêmico de nada serviria. Obrigada por todo o amor e apoio incondicional. Amo vocês!

A minha família, por me incentivarem e acreditarem em mim.

Ao Lucas, que me apoiou nos momentos difíceis e vibrou comigo a cada página escrita. Obrigada pelo carinho, amor e cuidado.

Aos meus amigos de longa data, Ana, Arthur, Giovanna e Natalia, que felicidade compartilhar mais uma fase com vocês.

Às minhas amigas da residência, especialmente Amanda e Fran, por terem me apoiado e terem feito meus dias de trabalho mais leves.

À minha orientadora Jeane, que se disponibilizou a me orientar e acompanhar todo o processo de pesquisa. Obrigada pela paciência, compreensão e incentivos.

A todos os docentes do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFES que contribuíram para a minha formação.

Às professoras da banca, obrigada por se disponibilizarem a participar deste momento tão importante, pelas contribuições e apontamentos.

A Secretaria Municipal de Assistência Social da prefeitura de Vitória, ao Conselho Municipal dos Idosos - Comid e aos conselheiros que se disponibilizaram a participar das entrevistas. Obrigada por acreditarem na minha pesquisa.

A todos que contribuíram para minha formação de forma direta ou indireta, meu muito obrigada.

“Virar a política pelo avesso entre nós é produzir a proposta de uma política democrática que supere tanto a ordem autoritária que nos oprime como as propostas liberais que nos iludem. É dar um passo à frente em direção a uma sociedade que tenha como base os princípios da igualdade, diversidade, participação, solidariedade e liberdade. (...) Uma política democrática começa por afirmar a soberania do cidadão, (...) e a subordinação do Estado aos objetivos livremente definidos pela cidadania. (...) A sociedade vem primeiro, o Estado vem depois. (...) No Brasil, o poder estabelecido no Estado pretende sempre criar o mundo às avessas, e o Brasil que produz é um desastre. A política liberal parte do Estado para a sociedade. A democrática parte da sociedade para o Estado.”

(Betinho, Escritos Indignados)

RESUMO

Este estudo teve como propósito analisar o papel do Conselho Municipal do Idoso do município de Vitória - Comid enquanto um dos espaços de controle social, visando identificar sua interferência na elaboração, implementação e fiscalização da política municipal do idoso de Vitória. A partir de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semi-estruturadas, as concepções de democracia, participação social e controle social foram problematizadas. Baseando-se em Gramsci, entendemos que os conselhos são espaços de tensionamento, contraditórios e em que diferentes interesses estão em disputa. Para entender as especificidades dos conselhos de direitos da pessoa idosa, foi necessário compreender sobre o processo de envelhecimento, em crescimento na população brasileira, que carrega reflexões no campo social, econômico, biológico e comportamental, gerando um enorme desafio para as políticas sociais. O Comid surge em meio a um contexto de crescimento das instâncias de participação social, ao mesmo tempo em que ocorre um avanço da ofensiva neoliberal em todo o Brasil. Assim, buscou-se caracterizar o contexto social e político do surgimento do Comid, quem foram os sujeitos envolvidos no processo, bem como o histórico das experiências participativas no município de Vitória. Analisamos o processo deliberativo no Comid, suas pautas e seu vínculo com as demandas dos idosos em Vitória, no sentido de identificar os avanços, desafios e os limites do Comid enquanto um dos espaços de participação institucionalizada e representação política dos idosos, e como se dá a relação entre representante e representado no âmbito do conselho. Concluímos que houveram avanços no Comid em relação à implementação de políticas e articulação intersetorial no município de Vitória, porém o conselho ainda possui lacunas na participação efetivamente de pessoas idosas nos debates e na interlocução entre representantes e representados. Entendemos a importância dos conselhos como espaços que podem contribuir para a ampliação da democracia e para a garantia de direitos para a pessoa idosa. Contudo, ressaltamos a importância destes espaços serem politizados, qualificados e ocupados, de fato, pelas pessoas idosas.

Palavras chave: Estado. Sociedade civil. Democracia. Conselho. Pessoa idosa. Política social. Vitória.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the role of the City Council for the Elderly of the city of Vitória - Comid as one of the spaces of social control, aiming to identify its interference in the elaboration, implementation and supervision of the municipal policy for the elderly in Vitória. Based on bibliographical and documentary research and semi-structured interviews, the conceptions of democracy, social participation and social control were problematized. Based on Gramsci, we understand that councils are spaces of tension, contradictory and in which different interests are in dispute. In order to understand the specificities of the rights councils for the elderly, it was necessary to understand the aging process, which is growing in the Brazilian population, which carries reflections in the social, economic, biological and behavioral fields, generating a huge challenge for social policies. Comid emerges in the midst of a context of growth in instances of social participation, at the same time that there is an advance of the neoliberal offensive throughout Brazil. Thus, we sought to characterize the social and political context of the emergence of Comid, who were the subjects involved in the process, as well as the history of participatory experiences in the municipality of Vitória. We analyzed the deliberative process at the Comid, its guidelines and its link with the demands of the elderly in Vitória, in order to identify the advances, challenges and limits of the Comid as one of the spaces for institutionalized participation and political representation of the elderly, and how it works the relationship between representative and represented within the scope of the council. We conclude that there have been advances in the Comid in relation to the implementation of policies and intersectoral articulation in the municipality of Vitória, but the council still has gaps in the effective participation of elderly people in debates and in the interlocution between representatives and represented. We understand the importance of councils as spaces that can contribute to the expansion of democracy and to guarantee rights for the elderly. However, we emphasize the importance of these spaces being politicized, qualified and occupied, in fact, by the elderly.

Key words: State. Civil society. Democracy. Council. Elderly. Social policy. Vitória.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura organizacional do Comid	162
--	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População Brasileira com 60 anos e mais, distribuída por gênero.....	99
Gráfico 2 - Como os conselheiros foram indicados na sua entidade para participar do Conselho	155
Gráfico 3 - Como os conselheiros repassam os encaminhamentos das reuniões do Comid à sua instituição.....	156
Gráfico 4 - Média de frequência de conselheiros do Poder Público e da Sociedade civil nas reuniões do Comid entre 2006 e 2015	158
Gráfico 5 - Como os conselheiros avaliam a sua capacidade de influência nas deliberações do Comid	158
Gráfico 6 - Temas mais discutidos nos pontos de pauta das reuniões do Comid entre 1999 a 2015	166

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Representantes do Comitê do Poder Público e da Sociedade Civil por gestão	149
Tabela 2 - Deliberações do eixo 1. Gestão (Programas, projetos e ações) da IV Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	185
Tabela 3 - Deliberações do Eixo 2. Financiamento (Fundo Municipal do Idoso e Orçamento) da IV Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	186
Tabela 4 - Deliberações do Eixo 3. Participação (Política e de Controle Social) da IV Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	187
Tabela 5 - Deliberações do Eixo 4. Sistema de Garantia de Direitos Humanos da IV Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	189

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANG - Associação Nacional de Gerontologia

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAPs - Caixas de Aposentadorias e Pensões

CCTI - Centros de Convivência para a Terceira Idade

CCV - Conselho Comunitário de Vitória

CEDDIPI - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Espírito Santo

CIVIT - Centro Industrial de Vitória

CLAS - Comissões Locais de Assistência Social

CNDI - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa

CNDPI - Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa

COBAP - Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas

COMID - Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Vitória

COPAB - Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas

CPV - Conselho Popular de Vitória

CRAI - Centro de Referência de Atendimento ao Idoso

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência de Especialidades de Assistência Social

CST - Companhia Siderúrgica de Tubarão

CVRD - Companhia Vale do Rio Doce

FAMOPES - Federação das Associações de Moradores do Espírito Santo

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FMI - Fundo Monetário Internacional

IAPS - Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ILP - Instituição de Longa Permanência

INAMPS - Instituto de Assistência Médica e Previdência

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LOS - Lei Orgânica da Saúde

NISPI - Núcleos de Integração Social para a Pessoa Idosa
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NUCAVI - Núcleo Contra a Violência ao Idoso
ONG - Organização não-governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
OP - Orçamento Participativo
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos
PAIF - Programa de Atenção Integral à Família
PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNI - Política Nacional do Idoso
PT - Partidos dos Trabalhadores
RENADI - Rede de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa
SAD - Serviço de Atendimento no Domicílio
SBGG - Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia
SCFV - Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAD - Serviço Especializado de Atendimento Domiciliar
SEDEC - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação
SEMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social
SEMC - Secretaria Municipal de Cultura
SEMCID - Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos
SEME - Secretaria Municipal de Educação
SEMESP - Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
SEMUS - Secretaria Municipal de Saúde
SESC - Serviço Social do Comércio
SETGER - Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda
SETRAN - Secretaria Municipal de Transporte e Infraestrutura Urbana
SINDIEX - Sindicato das Empresas Importadoras e Exportadoras do Espírito Santo
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – ESTADO E DEMOCRACIA NO BRASIL.....	22
1.1 - Concepção de Estado e Democracia	22
1.1.1 - Sobre a relação Estado e Sociedade Civil.....	30
1.1.2 – Democracia e Capitalismo	38
1.2 – Estado e democracia no Brasil pós 1970.....	47
1.3 – O neoliberalismo e impactos na democracia e participação no Brasil	55
1.4 As experiências de participação social nos governos petistas.....	71
CAPÍTULO 2 – ENVELHECIMENTO E POLÍTICAS PARA A POPULAÇÃO IDOSA	88
2.1 O envelhecimento enquanto construção social	88
2.2 Longevidade da população: breve diálogo e projeções para o futuro	96
2.3 As políticas sociais para a pessoa idosa e a política municipal para a pessoa idosa em Vitória - ES.....	100
CAPÍTULO 3 – CONTROLE DEMOCRÁTICO E CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DO IDOSO EM VITÓRIA (COMID).....	114
3.1- Controle democrático nas políticas sociais no Brasil	114
3.2 - O percurso da participação social em Vitória e a implantação do Conselho Municipal da Pessoa Idosa.....	131
3.3 O processo de criação do Comid	145
3.4- Sociedade Civil e governo no COMID e a relação representante e representado	148
3.5- Estrutura Organizacional do Comid	161
3.6 - Demandas, pautas e processo deliberativo no Comid	164
3.7 Conferências Municipais dos Direitos da Pessoa Idosa	174
3.8 - Avanços, desafios e os limites do Comid enquanto um dos espaços de participação institucionalizada e representação política das pessoas idosas em Vitória	192
CONCLUSÕES.....	195
REFERÊNCIAS.....	201
APÊNDICES	220
APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA - CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO DE VITÓRIA	220
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	224

INTRODUÇÃO

O envelhecimento populacional é um fenômeno mundial e que também se repercute no Brasil. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (IBGE, 2013) é possível perceber um aumento do percentual de pessoas idosas na população e diminuição dos demais grupos etários. Em 2004 a proporção de adultos com idade de 60 anos ou mais era de 9,7%, e em 2014 esse número passou para 13,7% (IBGE, 2015). Essa porcentagem da população idosa tende a continuar crescendo.

A mesma tendência é observada em outros países. A Organização das Nações Unidas – ONU aponta o aumento do número de pessoas idosas mundialmente, devendo atingir 21% da população até 2050 (Organização das Nações Unidas [ONU], 2014).

No Espírito Santo, a população idosa passou de 8,1% da população total no ano 2000 para 10,4% em 2010. Já na capital Vitória, a proporção é um pouco maior. Passou de 9,0% para 12,0% no mesmo período (IBGE, 2011).

Esse aumento da população com idade acima dos 60 anos é fruto de mudanças nos padrões socioculturais de vida de forma geral na população, o que aumentou a longevidade, ao mesmo tempo em que o Brasil sofreu um processo de diminuição da fecundidade, o que fez com que o percentual de crianças, adolescentes e jovens diminuísse, contrastando com o número de pessoas idosas.

Debert (1997) afirma que a visão da velhice como um estágio da vida de perdas, abandono e debilitação fica ultrapassada, e a tendência é “inversão da representação da velhice como um processo de perdas e a atribuição de novos significados aos estágios mais avançados da vida, que passam a ser tratados como momentos privilegiados para novas conquistas guiadas pela busca do prazer (p 126).”

A autora demonstra que a pessoa idosa brasileira tornou-se um sujeito político ativo e que ocupa espaço na mídia, principalmente a partir dos anos 1980, crescendo cada vez mais a inserção dessa população na vida política, como por exemplo nos conselhos setoriais.

Os conselhos setoriais surgiram a partir de um processo de descentralização do poder e gestão democrática das políticas públicas legitimados pela Constituição Federal de 1988 (ROCHA, 2009; TEIXEIRA, 2007). Segundo Rocha (2009) essa mudança no modelo de gestão foi fruto de muita luta e mobilização para a redemocratização do Estado a partir dos anos 1970, após o longo e dolorido período de Ditadura Militar vivido no país. Com a abertura do poder nos anos

1980, intensificou-se o ideário participacionista, com diversos setores sociais organizando-se na luta para uma gestão participativa.

Sob uma conjuntura de crescimento neoliberal e, ao mesmo tempo, surgimento de diferentes espaços de participação social, a Política Nacional do Idoso – PNI foi criada em 1994 através da Lei nº 8.842/1994 implementando espaços participativos para pessoas idosas, com o objetivo de assegurar os direitos sociais desta população e fomentar a sua autonomia, integração e participação ativa na sociedade. Assim, foram criados o Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos do Idoso, que são órgãos colegiados, de caráter consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador da política de direitos da pessoa idosa (FERNANDES e ANDRADE, 2019).

O número de conselhos municipais acompanhou o aumento da população mais velha. Em 2009, 35,5% dos municípios do Brasil tinham conselhos, e em 2014 esse número passou para 61,9% (IBGE, 2015). Porém, até 2018 apenas cerca de metade das cidades do Brasil possuía conselho dos direitos da pessoa idosa (Agência Senado, 2018). Em alguns estados, a proporção é ainda menor: em Alagoas, 16% dos municípios têm conselho, em Roraima, 27%, na Bahia, Piauí e Minas Gerais a porcentagem é de 34% (Agência Senado, 2018).

Em Vitória, capital do Espírito Santo, o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Vitória - Comid foi criado em 1999 como órgão de deliberação colegiada, de caráter permanente, de composição paritária entre membros da sociedade civil e governo municipal, e sendo vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS do município de Vitória (COMID, 2007).

Pouco a pouco, nos anos 1990, vai se desenvolvendo um processo de regulamentação da gestão descentralizada, com o auxílio dos conselhos. São feitas reformas institucionais “que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil” (ROCHA, 2009, p. 44).

Contudo, em um contexto de capitalismo os conselhos são espaços contraditórios. Vinculam-se às iniciativas da classe trabalhadora e aos ideários de democratização e universalização dos direitos, mas também atendem aos objetivos neoliberais de descentralização do poder. Os conselhos apresentam diversas possibilidades, porém a todo momento são enfrentados limites à sua efetivação.

Bravo (2009) aponta que grande parte dos autores do Serviço Social que estudam os conselhos de direitos têm sua fundamentação em Gramsci e apreendem a contradição de classes como questão central, analisando a arena de conflitos e interesses antagônicos. Porém, a autora também identifica que em estudos de outras áreas muitas vezes os conselhos são tomados enquanto espaços de consenso, de pacto e onde os distintos interesses sociais convergem para o interesse de todos.

Optamos por nos basear no referencial teórico de Gramsci e de autores gramscianos contemporâneos¹ para fundamentar nossa discussão, pois “As categorias de Gramsci podem ajudar a entender o nosso passado, elas também possuem a capacidade de iluminar nosso presente” (COUTINHO, 2009, p. 43).

E nesta direção esta pesquisa surgiu a partir de uma inquietação ao acompanhar, enquanto assistente social em um Centro de Convivência para a Terceira Idade - CCTI, serviço da prefeitura municipal de Vitória vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social, as diferentes formas de interação da população idosa com a participação social, bem como as diversas faces que o envelhecer humano apresenta. A partir disso, escolheu-se o Conselho Municipal do Idoso - Comid do município de Vitória como locus de pesquisa, compreendendo como sujeitos da pesquisa os conselheiros membros e o próprio conselho em si, enquanto instituição.

Buscou-se analisar como se vem processando a participação na sociedade civil no Comid ao longo desses anos, no sentido do controle e da democratização das políticas voltadas à população idosa; compreendendo o papel do conselho enquanto um dos espaços de controle social permeado por contradições; com o intuito de contribuir com uma reflexão crítica acerca da temática controle social em contexto de capitalismo, e fornecer subsídios para a sociedade civil na redefinição de suas estratégias e fortalecimento da atuação no Conselho do Idoso de Vitória. A partir disso, o nosso problema de pesquisa é: *Qual é o papel do Conselho Municipal do Idoso - Comid do município de Vitória enquanto um dos espaços de controle social e como ocorre sua interferência na elaboração, implementação e fiscalização da política municipal do idoso de vitória no período de 1999 a 2015?*

¹ Autores como Carlos Nelson Coutinho, Giovanni Semeraro, Luciano Gruppi, Perry Anderson, entre outros.

A escolha do recorte temporal (1999 a 2015) para análise se justifica por entendermos como necessário compreender os primórdios do surgimento do Comid e o contexto social e político em que ocorreu e acompanhar o desenvolvimento do conselho e seu envolvimento com a política municipal da pessoa idosa em Vitória ao longo dos anos. A pesquisa não avançará para além de 2015 pois a partir do ano seguinte adentrou-se em um período sombrio para a democracia brasileira, sendo o golpe contra a presidente Dilma e, posteriormente, a eleição do fascista Jair Bolsonaro para presidência do Brasil principais exemplos dos ataques proferidos à democracia. Compreendemos ser de suma importância estudar e entender os impactos desta conjuntura política nas instâncias de participação e controle social, porém entendemos que não seria possível abarcar todo esse contexto na presente pesquisa por questões logísticas e de tempo hábil para realização da mesma.

Acreditamos que o debate sobre espaços de construção de direitos da pessoa idosa é relevante para toda a sociedade por ser, conforme descrito no Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), obrigação de toda a sociedade, além do Estado, assegurar à pessoa idosa seus direitos civis, políticos, individuais e sociais. Além disso, lutar pelos direitos da pessoa idosa é lutar pelos seus próprios direitos, uma vez que todos envelhecerão um dia e gozarão dos mesmos.

A pesquisa é parte do exercício da profissão de assistente social, sendo ela essencial para a atuação profissional e para o desenvolvimento do Serviço Social academicamente.

Daí a necessidade de formar profissionais capazes de desvendar as dimensões constitutivas da chamada questão social, do padrão de intervenção social do Estado nas expressões da questão social, do significado e funcionalidade das ações instrumentais a este padrão, através da pesquisa, a fim de identificar e construir estratégias que venham a orientar e instrumentalizar a ação profissional, permitindo não apenas o atendimento das demandas imediatas e/ou consolidadas, mas sua reconstrução crítica (GUERRA, 2009, p. 1).

Ainda segundo Guerra (2009), é necessária a realização constante de pesquisa para que os profissionais estejam cada vez mais capacitados e qualificados, além de ser uma contribuição para a “ampliação do patrimônio intelectual e bibliográfico da profissão (p. 1)”.

O constante contato com as múltiplas expressões da questão social e suas implicações nas relações sociais dá ao profissional acesso a um acervo privilegiado de informações que podem ser conhecidas diretamente, por meio de sua intervenção e investigação; e também de forma indireta, por meio do que já foi produzido previamente por outras pesquisas e bibliografia. Demanda-se do assistente social um investimento na investigação (GUERRA, 2009, p. 14).

Segundo Boschetti e Teixeira (2004) é papel do assistente social defender e fortalecer espaços de democracia participativa, assim como “desenvolver um trabalho profissional que fortaleça junto aos usuários a noção de direito social, e a possibilidade da ação coletiva dos mesmos em sua defesa (p. 4)”. As autoras citam os conselhos como espaços essenciais para o princípio de defesa da democracia. Dessa forma, é importante que o trabalho dos conselhos seja avaliado e aprimorado a cada dia, para o qual este presente trabalho pretende contribuir, de maneira a fortalecer a política municipal da pessoa idosa em Vitória.

Siqueira, Botelho e Coelho (2002) apontam um crescimento das produções recentes referentes à velhice. Segundo as autoras, o processo de envelhecimento demográfico repercutiu em diferentes esferas da sociedade, trazendo à tona as diferentes demandas específicas dessa faixa etária, o que tornou a velhice tema notável de investigação em diferentes áreas do conhecimento (SIQUEIRA; BOTELHO; COELHO, 2002).

Para as autoras Procópio e Azevedo (2019) o livro “A Velhice”, de Simone de Beauvoir (BEAUVOIR, 1990) em 1970 teve grande contribuição para esse aumento do interesse em estudos e pesquisas sobre a população idosa, sendo considerado por elas como o livro mais importante sobre velhice já publicado no mundo. A produção de Beauvoir é uma denúncia à exclusão, abandono e desprezo vividos pelas pessoas idosas na sociedade, e sobre a necessidade de se empenhar por esse segmento da população que precisa de ser ouvido, e a partir dela surgiram inúmeros projetos de pesquisa, livros e artigos científicos (PROCÓPIO e AZEVEDO, 2019).

A partir de buscas realizadas nas bases de dados Google Acadêmico, Banco de Teses e Dissertações da CAPES, BDTD, Redalyc e Scielo, foram encontrados alguns estudos que têm sido realizados sobre as contribuições dos conselhos de direitos da pessoa idosa em todo o Brasil no controle social da política pública voltada à população idosa, dentre os quais podemos destacar: Bigossi (2006), Pedrosa (2018), Costa (2015), Aguirre (2011) e Fonseca (2017).

No estado do Espírito Santo, podemos destacar os trabalhos de Borba (2011; 2020), Cordeiro (2022), Pinholato (2013) e Prado (2006) na área das políticas para a pessoa idosa.

Porém, ainda são escassos os estudos sobre a participação social da população idosa a nível nacional, e inexistem estudos sobre o Conselho Municipal do Idoso do município de Vitória enquanto espaço de controle social.

A importância do presente estudo vem na perspectiva de ampliar a compreensão sobre o conselho de direitos como espaço de controle social e participação da sociedade civil, suas possibilidades, limites e desafios. Os dados resultantes da pesquisa podem contribuir para subsidiar propostas para refletir sobre e repensar o papel dos conselheiros e sua representação. Para os conselheiros, a pesquisa contribuirá para a ampliação da compreensão de sua intervenção como sujeitos sociais e representantes de toda uma parcela da população.

O objetivo desta pesquisa é analisar o papel do Comid enquanto um dos espaços de controle social visando identificar sua interferência na elaboração, implementação e fiscalização da política municipal do idoso de Vitória no período de 1999 a 2015.

Elencamos como objetivos específicos: caracterizar o processo de constituição do Comid, os sujeitos envolvidos neste processo e o contexto social, político e econômico que impulsionou a sua criação; analisar o processo deliberativo no Comid, suas pautas e seu vínculo com as demandas dos idosos em Vitória; analisar a representação da sociedade civil e do governo no Comid e a relação entre representante e representado; e identificar os avanços, desafios e os limites do Comid enquanto um dos espaços de participação institucionalizada e representação política dos idosos em Vitória.

A presente pesquisa apresenta uma concepção vinculada à realidade social, “que não apenas parte das relações sociais existentes, como sua finalidade de contribuição cognitiva não se refere somente ao conhecimento individual, mas à superação humana dos limites impostos pela sociedade de classes, da ordem burguesa (MARTINELLI e MORAES, 2012)”. Esse estudo aqui apresentado fundamenta-se com base na categoria da totalidade considerada de forma ontológica. A totalidade é um grande complexo constituído de complexos menores, que se articulam em múltiplos níveis e através de múltiplos sistemas de mediações, que nos leva a uma sequência real e lógica para entender a totalidade concreta (PONTES, 2000).

Para Marx (1982)

O Concreto é concreto porque é síntese de muitas determinações, isto é unidade do diverso, por isso o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida também da intuição e da representação (p. 14).

Isso significa que o processo de conhecimento do concreto é a síntese que a razão reproduz no plano do pensamento, passando do abstrato (imediato, aquilo que não foi mediado) ao concreto (mediato, aquilo que foi mediado pela minha capacidade de abstração) (MARX, 1982). “[...] o

ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado (MARX, 1968, p. 17)”.

Para Marx (1982, p. 18) “as categorias exprimem formas de modos de ser, determinações de existência”. Por conseguinte, as categorias são constituídas dentro de um contexto, e isso significa que elas não são estáticas, e sim o contrário, são dialéticas e dinâmicas, se realizam a partir do movimento, permitindo a compreensão dos fenômenos concretos.

As principais categorias a serem exploradas na presente pesquisa (Estado, democracia e controle social) estão localizadas em determinado tempo e espaço, e em determinada sociedade: a burguesa. Buscou-se compreender a particularidade histórica da participação da sociedade civil nos espaços de participação e controle social, e mais especificamente no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa do município de Vitória, na relação contraditória e permeada de tensionamentos entre capitalismo e democracia no Brasil, a partir de movimentos dos anos 1980 e 1990, e atravessando os anos 2000 a 2015, anos de altos e baixos na política democrática brasileira. Serão discutidas as diferentes concepções de controle social e participação social na sociedade capitalista e compreenderemos as mudanças no perfil demográfico com o aumento da população idosa no Brasil, sob o pano de fundo do avanço do neoliberalismo no Brasil.

A escolha por métodos qualitativos se aproxima do pensamento de Minayo (2013), que classifica a pesquisa qualitativa como uma pesquisa que responde a questões muito particulares e com um nível de realidade que não pode ser quantificado. A pesquisa qualitativa:

[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2013, p. 21-22).

Os processos metodológicos elegidos para esta pesquisa foram a pesquisa bibliográfica e documental, através de livros, trabalhos e artigos científicos, além de documentos institucionais. Para May (2004)

Os documentos, lidos como a sedimentação das práticas sociais, têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo; eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais. Eles nos falam das aspirações e intenções dos períodos aos quais se referem e descrevem lugares e relações sociais de uma época na qual podíamos não ter nascido ainda ou simplesmente não estávamos presentes (p. 205-206).

A revisão bibliográfica foi fundamental para a apreensão teórica do objeto sob investigação. Para a discussão sobre o envelhecimento humano, foram consultados autores como Camarano (2011; 2015), Debert (1997; 1999), Giacomini (2012), Monteiro (2005), Pontes (2008) e Teixeira (2008), essenciais para a compreensão do envelhecimento enquanto processo e construção social.

Para a reflexão em torno das categorias participação, controle social e conselhos, nos debruçamos sobre autores como Bravo (2001, 2002, 2009, 2012), Bravo e Souza (2002), Correia (2000; 2005), Coutinho (2000), Dagnino (2004), Gohn (2003), Nogueira (2005), Raichelis (2008) e Tatagiba (2002, 2006, 2010); dentre tantos outros que nos forneceram subsídios para nossa discussão.

A partir do levantamento bibliográfico e leituras iniciais na fase exploratória, foi possível definir as bases a serem usadas como aporte teórico da pesquisa, e quais documentos teriam maior potencial de apresentar dados relevantes para a resolução do problema de pesquisa.

Para realização do estudo, o projeto de pesquisa foi submetido à Comissão de Pesquisa da Prefeitura Municipal de Vitória, tendo sido aprovado em 14 de setembro de 2022.

Os documentos do Comid se encontram na Casa dos Conselhos e foram prontamente disponibilizados pelo conselho. Foram analisados um total de 260 (duzentos e sessenta) documentos, entre atas, convocações, relatórios, decretos e resoluções.

Antes de iniciada a pesquisa, o projeto de pesquisa foi apresentado em sessão plenária para apreciação do Comid, na 204ª Reunião Ordinária do Comid, em novembro de 2022. Além disso, assumiu-se o compromisso de elaborar um relatório final com a ser apresentado e distribuído aos conselheiros, com os resultados e conclusões finais. Para Minayo (2013) é importante “a apresentação da proposta de estudo aos grupos envolvidos. Trata-se de estabelecermos uma situação de troca. Os grupos devem ser esclarecidos sobre aquilo que pretendemos investigar e as possíveis repercussões favoráveis advindas do processo investigativo” (p. 55).

Importante destacar, a respeito da documentação, que alguns registros em atas e relatórios estavam incompletos. Além disso, por vezes encontramos inconsistência de alguns registros ou até mesmo a inexistência de outros, como por exemplo das atas das reuniões nos anos iniciais do Comid e das Conferências Municipais, sobre as quais estavam disponíveis apenas poucos documentos.

Concordamos com Avritzer (2010) ao afirmar que o trabalho com atas é desafiador por diversos motivos: não há padrão predefinido para o registro, elas diferem entre si conforme quem as redige, de acordo com a técnica de registro ou a compreensão sobre este documento, além de existir a possibilidade de interferência ou de interpretação da pessoa que redige a ata².

Além da pesquisa documental, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas. Minayo (2013) descreve a entrevista semi-estruturada como articulação entre a entrevista estruturada e não-estruturada, ou seja, uma entrevista mais ou menos dirigida, contendo perguntas abertas e fechadas. O roteiro foi elaborado previamente (APÊNDICE A), para que se pudesse aprofundar algumas questões referentes ao Comid que não estariam registradas em atas e outros documentos. As entrevistas foram realizadas com quatro conselheiros que estiveram no conselho dentro do período da pesquisa, sendo dois representantes da sociedade civil e dois do poder público.

Minayo (2013) considera a entrevista um instrumento privilegiado de coleta de informações, pois permite que a fala seja

[...] reveladora de condições de vida, da expressão dos sistemas de valores e crenças e, ao mesmo tempo, ter a magia de transmitir, por meio de um porta-voz, o que pensa o grupo dentro das mesmas condições históricas, socioeconômicas e culturais que o interlocutor (p. 64).

Os contatos iniciais com os possíveis entrevistados foram feitos através de contato telefônico, em que foi informado o objetivo da pesquisa e foi feito o convite para participação. Não foi possível realizar as entrevistas com todas as pessoas contatadas, por questões de incompatibilidade de agendas, não retorno às ligações ou por escolha da pessoa em não participar. Assim, apenas foi possível entrevistar quatro participantes.

A todos os participantes foi entregue o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE B) e todas as dúvidas em relação à pesquisa foram esclarecidas.

Havia sido pensado em também serem feitas entrevistas com pessoas, não necessariamente conselheiros, que fizeram parte da constituição do Comid no final dos anos 1990. Porém, por dificuldade de localizar esses sujeitos, não foi possível realizar essa investigação.

A análise dos dados foi realizada seguindo o método dialético. Segundo Minayo (2013), “nesse método a fala dos atores sociais é situada em seu contexto para ser melhor compreendida, [...] tem como ponto de partida o interior da fala. E, como ponto de chegada, o campo da especificidade histórica e totalizante que produz a fala” (p. 77).

² Sobre a transmissão do discurso do outro em atas, ver Batista (2019).

De acordo com Minayo (2013), o primeiro nível de interpretação que deve ser feito seguindo essa proposta de análise é o das determinações fundamentais, o qual diz respeito à conjuntura sócio-econômica e política da qual faz parte o grupo social estudado, sua histórica e relações políticas. Essas determinações sócio-históricas são definidas na fase exploratória, e as categorias gerais são definidas a partir dessas definições.

O segundo nível de interpretação, ainda segundo Minayo (2013), baseia-se no encontro que realizamos com os fatos que surgem na investigação. “Esse nível é, ao mesmo tempo, ponto de partida e ponto de chegada da análise” (MINAYO, 2013, p. 78). A autora apresenta uma sugestão de passos para executar essa proposta, os quais seguiremos: ordenação dos dados; classificação dos dados e análise final.

Foi realizado um mapeamento dos dados coletados, que foram então classificados de acordo com as categorias e os questionamentos feitos aos dados obtidos. Na análise, foi feita uma articulação entre os dados coletados organizados e os referenciais teóricos base da pesquisa, buscando responder às questões da pesquisa. “Assim, promovemos relações entre o concreto e o abstrato, o geral e o particular, a teoria e a prática” (MINAYO, 2013, p. 79).

A partir da trajetória metodológica delineada, a presente dissertação foi estruturada em três capítulos.

No primeiro capítulo, intitulado “Estado e democracia no Brasil”, iniciamos a discussão em torno dos conceitos de Estado e sociedade civil e como as categorias se relacionam, abordando também o processo de reforma do Estado brasileiro e os princípios incorporados pela Constituição de 1988, democracia e participação social.

O segundo capítulo denominado “Envelhecimento e políticas para a população idosa” aborda as questões em relação ao envelhecimento humano, discorrendo sobre os diversos entendimentos e definições deste processo em diferentes tempos históricos e sociedades, evidenciando o caráter de construção social da velhice. Além disso, destacamos a importância das décadas de 1980 e 1990 para as pessoas idosas no âmbito dos direitos conquistados e para o reconhecimento e construção de uma nova imagem dos indivíduos envelhecidos.

No terceiro e último capítulo, “Controle democrático e Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Idoso em Vitória (Comid)”, realizamos um breve resgate histórico da trajetória de participação social no município de Vitória. Em seguida, apresenta-se o resultado do estudo a partir da análise do Comid enquanto instrumento de controle social das políticas para a pessoa idosa em Vitória, identificando os limites e entraves para o aprofundamento da participação

social, bem como as conquistas alcançadas ao longo dos anos de funcionamento do conselho e os sujeitos envolvidos neste processo.

Nas conclusões procuramos refletir sobre as questões abordadas no decorrer desta pesquisa, retomando alguns entendimentos essenciais para compreensão dos desafios postos à atuação dos conselhos e da participação social das pessoas idosas, assim como apontar possibilidades no horizonte.

CAPÍTULO 1 – ESTADO E DEMOCRACIA NO BRASIL

No primeiro capítulo deste trabalho problematizaremos as seguintes categorias de análise: Estado, sociedade civil e democracia, tendo como objetivo obter uma maior compreensão da relação Estado/sociedade civil, bem como apontar as transformações ocorridas na conjuntura política e econômica brasileira na segunda metade do século XX, trazendo novos significados para a participação social a partir da década de 1980 no Brasil.

Na segunda metade de capítulo abordaremos os impactos do avanço do neoliberalismo no país na democracia e participação social, bem como descrever o cenário político e econômico e as experiências de participação durante os governos petistas, apontando alguns avanços e limites enfrentados.

1.1 - Concepção de Estado e Democracia

Ao longo da história, a concepção de Estado e de sociedade civil vem sendo interpretadas de diversas maneiras, desde Maquiavel, os pensadores jusnaturalistas Hobbes, Locke, Rousseau e até os pensadores marxistas. É a partir de Marx que o Estado perde seu status de superioridade entre os homens, e Gramsci passa a desenvolver uma visão mais elaborada e complexa sobre a sociedade e o Estado. Para ele, o Estado é um composto entre a sociedade política - arena das instituições políticas e do controle legal constitucional que abarca os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas e policial-militar - e a sociedade civil, constituída como uma esfera “privada” ou “não-estatal”, ou seja, o conjunto de instituições/organizações responsáveis pela elaboração e/ou divulgação de ideologias, através do sistema escolar, igrejas, partidos políticos, sindicatos, meios de comunicação, entre outros.

Dessa forma, o “Estado regula juridicamente os dissídios internos de classe, os atritos de interesses conflitantes, unifica os vários segmentos e dá a imagem plástica da classe em sua totalidade” (GRAMSCI, 2004, p. 168).

Na concepção de Gramsci, o Estado é força e consenso, isto é, apesar de estar a serviço de uma classe dominante, ele não se mantém apenas pela força e coerção; sua dominação precisa ser legitimada. Deste ponto deriva que o Estado é “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém não só seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados” (GRAMSCI, 2000, p. 331).

Coutinho (1999) compreende que é a partir do momento de reconhecimento da socialização da política no capitalismo desenvolvido e da formação de sujeitos políticos coletivos de massa, que Gramsci enriquece e amplia a teoria marxista do Estado. O autor parte do princípio de que é no momento em que a esfera da sociedade civil emerge como um espaço de iniciativas econômicas e de manifestação das forças ideológicas e culturais que Gramsci percebe “a crescente socialização da política e a decorrente ampliação do Estado” (COUTINHO, 1998, p. 127). A ideia de política, em Gramsci, não é mais o sinônimo da força, mas o momento da hegemonia, da socialização de poderes, da possível direção intelectual e moral na construção do consenso dentro da sociedade civil.

Ainda segundo Coutinho (1999), um compreensível entendimento do conceito de sociedade civil a partir de Gramsci é aquele que aponta essa esfera como mediadora entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito (“Estado coerção”, na terminologia gramsciana). Isto é, a sociedade civil é o campo no qual as classes subalternas procuram exercer sua hegemonia, e dedicam-se a ganhar aliados para as suas posições, mediante a direção política e o consenso.

Carnoy (2006) admite que Gramsci não estabeleceu uma única e satisfatória teoria do Estado, porém, afirma que o pensador italiano o entende de forma diferente de Marx ou Lênin. Para Gramsci, o Estado, como superestrutura, torna-se uma variável essencial para a compreensão da sociedade capitalista. O autor incorpora o aparelho de hegemonia no Estado e também a sociedade civil, ampliando-o para além do conceito marxista-leninista de Estado como um instrumento coercitivo da burguesia. Identifica que o Estado atua dialeticamente, como instrumento essencial para expandir o poder da classe dominante e exerce força repressiva (força política) para preservar os grupos subordinados em condição de inferioridade.

Gramsci concorda com Lênin, em que:

[...] a conquista do Estado não é pura e simplesmente um momento negativo, de destruição, mas sim o processo de crescimento de um novo tipo de Estado, que se organiza ainda antes da conquista do poder. E a revolução, como para Lênin, é vista como um processo, não como um ato que se produz de repente, num dado momento. [...] Através do Conselho de fábrica, os operários devem intervir na organização do trabalho e estabelecer um poder democrático na fábrica, que depois propagar-se-á das fábricas para o campo, até transformar-se em poder, na sociedade e no Estado (GRUPPI, 1985, p. 73).

De acordo com Liguori (2003), na análise que empreende sobre o Estado, Gramsci não o transforma em sujeito da história, e nem o torna sujeito do modo de produção capitalista. “Certamente, o Estado não produz *ut sic* a situação econômica, mas é a expressão da situação

econômica” (GRAMSCI, 2004, p. 379). Afirma que o Estado, para a burguesia e proletariado, é a forma concreta do mundo produtivo.

A partir da reflexão de Liguori (2003), pode-se dizer que “[...] a peculiaridade dialética do pensamento de Gramsci impede uma “distinção orgânica” entre Estado e sociedade. A distinção que ele faz no texto é puramente metodológica” (p. 175-6). Esta consciência metodológica do autor não separa organicamente, apesar de entender que ambos são conceitualmente distintos, o Estado da sociedade civil, assim como, a estrutura da superestrutura, permitindo-lhe captar o novo papel que a esfera política adquiriu tanto na produção econômica quanto na formação de classe existente na sociedade, na prática elas podem se mesclar.

Para Liguori (2003, p. 174), a concepção teórica Gramsci reflete a realidade histórico-social que dominou o cenário do século XX. Tal realidade fez com que o século passado pudesse ser definido como “o século do desenvolvimento do Estado, de seu “protagonismo” em relação à sociedade, [...]”. Gramsci não é, como alguns afirmam

[...] o analista da “crise do Estado”, mas o autor que melhor apreendeu, no campo marxista, a nova relação entre Estado e sociedade que se realiza na modernidade o século XX, seja sob a forma do Estado fascista ou do Estado keynesiano, do Estado bolchevique ou do Estado social democrata. Um fenômeno que Gramsci descreve precisamente como “ampliação do Estado”, da sua presença, das suas funções (LIGUORI, 2003, p. 174).

Diferentemente do que se percebe atualmente, que, em geral, é o entendimento da sociedade civil como atividade econômico-produtiva, Gramsci entende que “[...] entre a estrutura econômica e o Estado com sua legislação e sua coerção, está a sociedade civil [em que] o Estado é o instrumento para adequar a sociedade civil à sociedade econômica” (LIGUORI, 2003, p. 176). Dado isso, entende-se que a economia é a estrutura, e a sociedade civil faz parte do Estado (sociedade política) e, por sua vez, ambos compõem a superestrutura. Assim, “[...] o Estado é o complexo das atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém a dominação como procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais ela governa” (GRAMSCI, 2000, p. 331).

Gramsci utiliza-se de um esquema composto por economia-sociedade civil e Estado, afirmando que:

[...] a relação entre os intelectuais e o mundo da produção [...] é 'mediatizada [por] dois grandes planos 'superestruturais': o que pode ser chamado de 'sociedade civil' (conjunto de organismos designados vulgarmente como 'privados') e o da 'sociedade política ou Estado' (LIGUORI, 2003, p. 178).

Dessa forma, expressa-se aí a diferenciação da produção tanto da sociedade civil quanto do Estado. Aliás, sobre a questão dos intelectuais³, Gramsci argumenta que seu projeto de estudo realizado sobre os intelectuais é de muita amplitude, afirmando que ampliou muito a noção de intelectual, não se limitando a noção que se refere aos grandes intelectuais. Em se tratando da sua concepção de Estado, aponta ao fato que:

Este estudo [...] leva a certas determinações do conceito de Estado, que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc), e é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais. (GRAMSCI, 2005, p. 84).

Para Gramsci, "se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado é = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia couraçada de coerção)"; e alega que "Por 'Estado' deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho 'privado' de hegemonia ou sociedade civil" (GRAMSCI, 2000, p. 244).

Enfim, Gramsci afirma que, em seu significado "integral", o Estado é "ditadura hegemonia" (Idem).

Na concepção gramsciana,

[...] tanto o Estado como a sociedade civil estão atravessados pela luta de classe. Os processos nunca são unívocos; a dialética é real, aberta, não predeterminada. O Estado é instrumento (de uma classe) e, ao mesmo tempo, lugar de luta (pela hegemonia) e processo (de unificação das classes dirigentes). É possível tornar efetivos momentos de "contra-hegemonia": Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental [...]; depois, quando exerce o poder [...], torna-se dominante mas deve continuar a ser também 'dirigente' (CC 5, p. 62-63). Começa-se pela "direção", mas a plena explicitação da função hegemônica só ocorre quando a classe que chega ao poder "se torna Estado": o Estado serve-lhe tanto para ser "dirigente" quanto para ser "dominante" (GRAMSCI, Apud LIGUORI, 2003 p. 180-181).

De acordo com Liguori (2003), Gramsci propôs uma terceira interpretação, ou seja, a hegemonia, o momento da sociedade civil, considerando-a como uma parte do Estado

³ Para Gramsci, existem duas categorias de intelectuais: o intelectual orgânico "é aquele gerado pela classe social em seu desenvolvimento, sendo seu papel fundamental o de dar uma consciência homogênea à classe a qual se vincula. Mas há também uma categoria muito ampla de intelectuais, que ele chama de "tradicionais", os quais – por não estarem diretamente ligados às classes sociais fundamentais – possuem uma maior autonomia em face dos interesses sociais imediatos" (COUTINHO, 1994, p.114).

ampliado. Confirma-se aí tanto a unidade quanto a distinção entre a sociedade política e a sociedade civil. Nessa proposição, discorda da posição de Croce e Gentile.

Para Gentile, afirma Gramsci:

[...] a história é inteiramente história do Estado; para Croce, ao contrário, é 'ético-política', vale dizer, Croce quer manter uma distinção entre sociedade civil e sociedade política. [Para Gentile], hegemonia e ditadura são indistinguíveis, a força é pura e simplesmente consenso: não se pode distinguir a sociedade política da sociedade civil: existe só o Estado (GRAMSCI apud LIGUORI, 2003, p. 183-4).

Essa proposição é afirmada, mais uma vez, por Gramsci, no caderno 13, onde está escrito: “A vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis [...] entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados” (Ibid., p.184).

Em outro trecho do caderno 15 encontramos a seguinte afirmação do mesmo pensador: “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (Ibid.).

Nesse ponto de vista, Gramsci constrói uma elaboração de um Estado dinâmico e processual, em cujo terreno ocorre "equilíbrios instáveis", ou seja, luta, sendo os seus principais sujeitos as classes fundamentais.

Para o pensador italiano,

[...] o Estado deve ser concebido como “educador” na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização. Dado que se opera essencialmente sobre as forças econômicas, que se reorganiza e se desenvolve o aparelho de produção econômica, que se inova a estrutura, não se deve concluir que os fatos de superestrutura devam ser abandonados a si mesmos, a seu desenvolvimento espontâneo, a uma germinação casual e esporádica. O Estado, também neste campo, é um instrumento de “racionalização”, de aceleração e de taylorização; atua segundo um plano, pressiona, incita, solicita e “pune”, já que, criadas as condições nas quais um determinado modo de vida é “possível”, a “ação ou a omissão criminosa” devem receber uma sanção punitiva, de alcance moral, e não apenas um juízo de periculosidade genérica (GRAMSCI, 2000, p. 28).

De acordo com Liguori (2003), imagina-se que a ênfase dada por Gramsci ao papel do Estado na modernidade do século XX permitiu que lhe fosse atribuída uma concepção superdimensionadora do Estado. O autor, contextualizando a época de Gramsci em Turim, afirma que o pensador italiano tinha como referência de análise dois tipos de Estado a saber: o fascista, que o mantém encarcerado, e o soviético, que ele defende e se reconhece em sua causa, alimentando suas reflexões e elaborações com referência nas experiências históricas. Entretanto:

[...] está também bastante atento às derrapagens totalitárias do Estado do século XX e aos perigos nesse sentido implícitos, em primeiro lugar, no próprio movimento comunista. [...] a famosa nota sobre "Estatolatria": "Para alguns grupos sociais que, antes da elevação à vida estatal autônoma, não tiveram um longo período de desenvolvimento cultural e moral próprio e independente [...], um período de estatolatria é necessário e até oportuno: esta 'estatolatria' é apenas a forma normal de 'vida estatal', de iniciação, pelo menos, à vida estatal autônoma e à criação de uma 'sociedade civil' que não foi possível historicamente criar antes da elevação à vida estatal independente" (GRAMSCI apud LIGUORI, 2003, p. 182).

Para Gramsci, a estatolatria

[...] é compreensível de um ponto de vista histórico, ou seja, em função das condições em que ocorreu a revolução russa; mas não deve ser nem teorizada nem aceita sem que se ponham em movimento contra tendências que tornem rapidamente possível dispensá-la. [...] o perigo de totalitarismo nasce da "identificação" de sociedade política e sociedade civil? Se elas são "uma mesma coisa", se "sociedade civil e Estado se identificam na realidade dos fatos" (CC, 3, 47), se a sociedade civil "também é Estado, aliás, é o próprio Estado" (CC 4, p. 85), como é possível evitar a estatolatria? (GRAMSCI apud LIGUORI, 2003, p. 182-183).

Dessa forma, Ligori (2003) argumenta que não entende tais afirmações como estranhas ao contexto das reflexões procedidas por Gramsci, mas defendendo que o pensador, devido ao ardor do espírito na luta contra os defensores da separação orgânica entre Estado e sociedade civil poderia ter feito uma afirmação excessiva, quando na realidade, entende que é uma relação dialética que estabelece uma influência recíproca entre as duas esferas.

A análise realizada por Nicos Poulantzas também oferece contribuições fundamentais para a interpretação do Estado na sociedade capitalista. A obra deste pensador é geralmente dividida em duas fases principais: a primeira é marcada pela influência estruturalista de Louis Althusser, na qual o Estado é definido por suas funções (POULANTZAS, 1977); e a segunda, seguindo uma abordagem que coloca em primeiro plano as relações que constituem o Estado (POULANTZAS, 1985), na qual o debate se volta não mais para suas funções, mas para sua natureza (MARQUES, 1997).

Poulantzas (1977) compreende, por meio da luta de classes, o Estado como um espaço ou arena de disputas. Nesse sentido, para o autor, adentrar na relação do Estado e a luta de classes significa compreender as relações entre o campo do econômico, do político, do jurídico e do ideológico, em uma dinâmica que confere ao Estado uma *autonomia relativa* frente à classe burguesa. Isso se deve à contradição interna dessa classe, que embora possua o “interesse geral”, esse acaba por conflitar com seus “interesses privados”.

O autor desmembra a luta de classes em luta econômica e luta política, e também as relações sociais que daí ocorrem. “A relação entre estruturas políticas e as relações sociais de produção, com efeito, abre o acesso ao problema da relação entre o Estado e o campo da luta de classes” (POULANTZAS, 1977, p. 126), de modo a perpassar a autonomia relativa do Estado, as classes dominadas também possuem garantias de atendimento aos seus interesses econômicos. O Estado capitalista, nessa perspectiva

com direção hegemônica de classe, representa, não diretamente, os interesses econômicos das classes dominantes, mas os seus interesses políticos: ele é o centro de poder político das classes dominantes na medida em que é o fator da organização da sua luta política (POULANTZAS, 1977, p. 185).

Porém, essa garantia de atendimento aos interesses econômicos da classe dominada não deve

[...] ser concebida apressadamente, como limitação do poder político das classes dominantes. É certo que ela é imposta ao Estado pela luta política e econômica das classes dominadas: isso apenas significa, contudo, que o Estado não é um utensílio de classe, que ele é o Estado de uma sociedade dividida em classes. A luta de classes nas formações capitalistas implica em que essa garantia, por parte do Estado, de interesses econômicos das classes dominadas está inscrita, como possibilidades, nos próprios limites que ele impõe à luta com direção hegemônica de classe. Essa garantia visa precisamente a desorganização política das classes dominadas, e é o meio por vezes indispensável para a hegemonia das classes dominantes (POULANTZAS, 1977, p. 186).

Estão presentes nessa concepção, como categorias teóricas, a ideologia, a hegemonia e a força.

Poulantzas retoma o conceito de hegemonia em Gramsci, que

[...] tem como campo a luta política de classes em uma formação capitalista, recobrando particularmente as práticas políticas das classes dominantes nessas formações. Poder-se-á assim dizer, localizando a relação entre o Estado capitalista e as classes politicamente dominantes, que esse Estado é um Estado com direção hegemônica de classe (POULANTZAS, 1977, p. 133).

A ideologia, para o autor, no que se refere ao tema da legitimação do Estado capitalista, possui importância, primeiramente, no campo das relações políticas.

Poderíamos dizer que de certo modo o papel da ideologia consiste aqui, não simplesmente em ocultar o nível econômico sempre determinante, mas ocultar o nível que assume o papel dominante, e sobretudo o fato de sua dominância. A região dominante da ideologia é aquela que precisamente melhor preenche, por inúmeras razões, essa função particular de máscara (POULANTZAS, 1977, p. 205).

Por um falso atributo de neutralidade, o Estado capitalista mascara as contradições entre as classes fundamentais, corroborando com a legitimação da ordem e vigência do bloco no poder⁴. É nesse âmbito que a dimensão política se apresenta.

Pela dimensão da força, é o Estado capitalista quem possui o monopólio legítimo. Essa ideia contribui para abafar a violência no interior das relações sociais de produção. Poulantzas sintetiza essa característica ou função do Estado se apoiando nas análises de Marx:

Desse modo, esta detenção pelo Estado capitalista do monopólio legítimo da repressão física organizada aparece ligada à autonomia específica das instâncias características de uma formação dominada pelo M.P.C. [modo de produção capitalista], que atribui ao Estado o seu lugar. Ainda mais: essa característica do Estado capitalista está implícita no próprio funcionamento do modo de produção tal como Marx o descreve em *O capital*. Digo implícita, visto que esta característica do Estado encontra-se igualmente delineada de forma indireta (POULANTZAS, 1977, p. 222).

Parece contraditório o Estado ser responsável pela unidade política da sociedade capitalista em seu âmbito interno, apresentando-se como representativo do interesse do povo quando na verdade favorece o bloco burguês no poder e, ao mesmo tempo, ser relativamente autônomo a este último.

O caráter paradoxal dessa relação reside no fato de esse Estado assumir uma autonomia relativa face a essas classes precisamente na medida em que constitui um poder unívoco e exclusivo daquelas. Por outras palavras, essa autonomia em relação às classes politicamente dominantes, inscrita no jogo institucional do Estado capitalista, de forma alguma autoriza uma participação efetiva das classes dominadas no poder político, ou uma cessão a essas classes de "parcelas" de poder institucionalizado (POULANTZAS, 1977, p. 284).

O autor destaca que, no processo de assegurar a hegemonia de classe, o Estado age num equilíbrio instável de compromissos entre as classes dominantes e as dominadas, e como tal pode adotar algumas medidas que são positivas para as massas (POULANTZAS, 1985).

Compreendemos que ambos os autores, Gramsci e Poulantzas, são fundamentais na renovação e no enriquecimento da teoria marxista acerca do funcionamento do Estado capitalista, porém enquanto Poulantzas concentra mais fortemente sua análise no funcionamento do Estado capitalista, deixando em segundo plano a discussão acerca da sociedade civil e da superestrutura, Gramsci desenvolve uma abordagem que se concentra na análise da relevância da superestrutura (aspectos culturais, religiosos, ideológicos da vida social) para a existência

⁴ Poulantzas (1977) define: "(...) o bloco no poder constitui uma unidade contraditória das classes ou frações dominantes, unidade dominada pela classe ou fração hegemônica. Essa unidade do bloco no poder é constituída sob a égide da classe ou frações que dele fazem parte" (p. 293).

da hegemonia burguesa na sociedade capitalista, elaborando uma teoria da ação política que busca proporcionar ao operariado o estabelecimento da contra hegemonia operária na sociedade capitalista.

1.1.1 - Sobre a relação Estado e Sociedade Civil

Gramsci chama a atenção para o fato de que a relação entre Estado e sociedade civil possui um caráter orgânico. O Estado é integral porque mantém relações indissociáveis com os aparelhos e as organizações da sociedade civil, de modo que a separação entre ambos pode ser apenas puramente metodológica (BIANCHI, 2008, p. 183). Dessa forma, ambos possuem aparelhos que os definem e distinguem, entretanto, suas relações constituem organicamente a base do poder de Estado. O próprio Gramsci reconheceu este fato ao afirmar que:

[...] especula-se inconscientemente [...] sobre a distinção entre sociedade política e sociedade civil e se afirma que a atividade econômica é própria da sociedade civil e a sociedade política não deve intervir na sua regulamentação. Mas, na realidade, essa distinção é puramente metodológica, mas não orgânica (GRAMSCI apud LIGUORI, 2007, p. 16).

Desse modo, Correia (2005, p. 9) afirma que o pensamento de Gramsci tem como eixo de análise do real a perspectiva de totalidade, “[...] em que subverte os princípios do determinismo econômico, do politicismo, do individualismo e do ideologismo [...]”, e estabelece uma conexão dialética entre estrutura e superestrutura, entendendo a realidade como síntese de múltiplas determinações, assim como Marx.

Segundo Semeraro (2011, p. 473), em Gramsci “[...] não é possível separar Estado e sociedade civil, nem identificar os dois [...]”, pois ambos estão intimamente ligados, embora sejam distintos, da mesma forma que a “[...] sociedade política e sociedade civil são componentes constitutivos e inseparáveis do Estado”. A sociedade política se estabeleceria pela arena das instituições políticas e do controle legal constitucional que abarca os aparelhos de coerção e repressão do Estado (exército, a polícia, a administração pública, os tribunais), ou seja, seria constituída pelo conjunto dos mecanismos por meio dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência. Já a sociedade civil corresponderia a uma esfera "privada", não-estatal, constituída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias, abrangendo as escolas, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, os meios de comunicação etc. É, assim, no âmbito da sociedade civil que se formariam as consciências em torno da aceitação ou não da ordem vigente posta.

Dessa forma, os aparelhos privados de hegemonia consistem em importante instrumento conceitual para compreensão da relação entre sociedade civil e Estado. Através destes aparelhos, as classes semeiam sua visão de mundo e formam um consenso em torno dela (LIGUORI, 2007), caminho para a manutenção da hegemonia dos grupos dominantes ou para a construção de uma nova hegemonia.

Em Gramsci, a hegemonia pode ser entendida como a capacidade de “direção intelectual e moral” que um grupo social exerce sobre os outros e sobre a sociedade como um todo. Em outras palavras, significa quando um grupo ou classe social consegue estabelecer a sua vontade como fundamento da organização dos diversos setores sociais em torno do seu projeto de sociedade (CAVALCANTE, 2008). Dessa forma, a hegemonia não é uma ação partidária, mas uma ação de classe, que apresenta os interesses de um grupo social como sendo de todos, auxiliando na manutenção do *status quo* e, na sociedade capitalista, na repressão dos trabalhadores pelos donos dos meios de produção. Sob essa ótica, Gramsci propõe a necessidade de construir uma contra-hegemonia, em contraposição ao capitalismo, que tenha como base a visão de mundo e as necessidades das classes subalternas.

Para que uma classe se torne dominante, ela deve antes tornar-se dirigente. Isto é, Gramsci observa que o Estado não se assenta somente sobre a força, o monopólio legítimo da violência, mas sua autoridade se baseia em um "equilíbrio dinâmico" entre força e consenso (BIANCHI e ALIAGA, 2011). Desta forma, toda dominação estatal carrega em si também o elemento do consenso, da direção política. Assim, no exercício da democracia parlamentar, é possível afirmar que o Estado se assenta em uma "hegemonia couraçada de coerção" (GRAMSCI, 2000, p. 244). O autor destaca que o Estado atua como instrumento essencial para expandir o poder da classe dominante, tanto por meio da difusão dos valores e da visão de mundo desta classe quanto por meio de força repressiva para manter os grupos subordinados fracos e desorganizados.

A compreensão do Estado enquanto aparelho de repressão e dominação de uma classe sobre a outra corresponde, na teoria de Gramsci, a apenas um momento da composição do Estado, o da sociedade política. Dessa maneira, o Estado em Gramsci não se restringe aos aparelhos repressivos, mas amplia-se também aos aparelhos de hegemonia, uma vez que a complexificação das formações sociais ocidentais colocou a necessidade de a classe

hegemônica buscar outros meios de manter sua hegemonia que não fosse apenas pelo uso da força. O Estado consiste, ainda, em “[...] todo o complexo de atividades práticas e teóricas com os quais a classe dirigente não só justifica e mantém o seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (GRAMSCI, 2000, p. 331).

De forma diferente de Hegel e Marx, Gramsci concebe a sociedade civil como um momento da superestrutura e não ao da estrutura⁵, embora ainda admita a centralidade da base material ao entender que os aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil estão também ligados ao mundo da economia. Sobre a relação entre Estado e sociedade civil, é preciso explicitar que esta última para Gramsci “não é nem a estrutura, tal como Marx a entende, nem o hegeliano ‘sistema dos carecimentos’, mas o conjunto das associações sindicais, políticas, culturais, etc., geralmente designadas como ‘privadas’ para distingui-las da esfera ‘pública’ do Estado” (LIGUORI, 2003, p. 178-179). Observa-se que tanto para Marx quanto para Gramsci, é a sociedade civil o fator chave para compreender o desenvolvimento capitalista.

Entre os estudiosos gramscianos, reconhece-se que a produção teórica de Gramsci provocou uma significativa inovação na tradição marxista, haja vista que a sociedade civil, segundo este pensador, não pertence ao momento estrutural, mas sim ao superestrutural. Diferentemente, para Marx a sociedade civil é estrutura, relações na produção. Em Gramsci, a sociedade civil é superestrutura, representando o fator ativo e positivo do desenvolvimento; “é o complexo das relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual, e a expressão política dessas relações torna-se o centro da análise, e não a estrutura. [...] Hegemonia torna-se um conceito de tal forma crucial no sistema de Gramsci” (CARNOY, 2006, p.93).

Analisando o rumo tomado pelo conceito de sociedade civil entre os estudiosos gramscianos no Brasil, Coutinho (2001) argumenta que no bojo da luta contra a ditadura militar o termo sociedade civil era tomado como sinônimo de toda contraposição ao Estado ditatorial, aliando-se a isto o fato de "civil" significar o oposto de "militar". O resultado é uma leitura problemática de ambos os conceitos. Enquanto em Gramsci a sociedade civil e o Estado formam uma unidade, no Brasil esse par transformou-se em uma dicotomia, com traços maniqueístas. Como

⁵ No método materialista histórico e dialético, de um modo geral, a estrutura se refere ao conjunto das relações de produção de uma sociedade, à esfera da economia. Sobre esta estrutura econômica, ergueria-se uma superestrutura, que se refere às formas de consciência social, como a política, a cultura, as ciências, as religiões, as artes, as visões de mundo e demais componentes ideológicos de uma classe.

consequência, tudo que é proveniente da sociedade civil é visto como positivo enquanto o que é proveniente do Estado é visto como negativo, contrariamente ao que é exposto por Gramsci. “Na verdade, [...], Estado "propriamente dito" e "sociedade civil" são dois momentos distintos, não se identificam, mas estão em relação dialética, constituindo, em conjunto, o "Estado ampliado" (LIGUORI, 2003, p. 183).

No que se refere da relação entre Estado e sociedade civil, o pensador italiano não hesita em construir uma elaboração teórica que retrata a subsunção do Estado na sociedade civil, como vimos na seguinte passagem:

Na realidade de qualquer Estado, o “chefe de Estado”, isto é, o elemento equilibrador dos diversos interesses em luta contra o interesse predominante, mas não exclusivista em sentido absoluto, é exatamente o “partido político”; ele, porém, ao contrário do que se verifica no direito constitucional tradicional, não reina nem governa juridicamente: tem “o poder de fato”, exerce a função hegemônica (e, portanto, equilibradora de interesses diversos) na “sociedade civil”, mas de tal modo esta se entrelaça de fato com a sociedade política que todos os cidadãos sentem que ele reina e governa. Sobre esta realidade, que está em contínuo movimento, não se pode criar um direito constitucional do tipo tradicional, mas apenas um sistema de princípios que afirmam como finalidade do Estado seu próprio fim, seu próprio desaparecimento, isto é, a reabsorção da sociedade política na sociedade civil (GRAMSCI Apud COUTINHO, 2011, p. 235).

Com uma leitura não economicista de Marx para combater o determinismo econômico atribuído a este, Gramsci elabora seu pensamento sobre a relação entre estrutura e superestrutura, unindo-as em uma totalidade que denominou de "bloco histórico". Para ele, as superestruturas se complexificam e, em última instância, são determinadas pela estrutura econômica, mas não em uma relação mecânica, pois há entre elas uma dessincronia consequente das singularidades históricas (CORREIA, 2017). A conexão entre essas duas esferas pode ser observada na discussão de Gramsci sobre o americanismo e fordismo, e quando ele afirma “[...] que não pode existir igualdade política completa e perfeita sem igualdade econômica [...]” (GRAMSCI, 2000, p. 224).

Ainda no combate ao economicismo inibidor da crítica e da ação das classes, Gramsci reforça a importância da atividade política na determinação de programas de reforma, sem, porém, cair no politicismo. Rompe com o pensamento determinista econômico que atribui somente às forças produtivas, no sentido restrito de tecnologia, o papel de motor da história.

De acordo com o pensador italiano, a disputa pela hegemonia se dá no âmbito e através da sociedade civil, onde as classes buscam angariar aliados para suas posições mediante a direção

política e o consenso. Semeraro (2011, p. 474) aponta que, em Gramsci, a sociedade civil não seria apenas “[...] o âmbito das liberdades individuais e das atividades econômicas” [...], mas é também “[...] o lugar das diversas organizações voluntárias, da elaboração de ideologias e culturas, da formação de subjetividades, dos embates políticos, das mobilizações populares”.

Dessa forma, a sociedade civil não se constitui como um todo homogêneo, mas como um espaço onde existem interesses conflitantes e de disputa pela hegemonia; e sendo, assim, a sociedade civil constituinte também do Estado, este é atravessado pelos interesses e conflitos das classes que constituem a estrutura econômica.

A sociedade civil não é homogênea, mas espaço de lutas de interesses contraditórios. As lutas não são da sociedade civil contra o Estado, mas de setores que representam os interesses do capital e do trabalho [...] na sociedade civil e no Estado na busca da hegemonia. [...] enquanto integrante da totalidade social tem um potencial transformador, pois nela também se processa a organização dos movimentos sociais que representam os interesses das classes subalternas na busca da ‘direção políticoideológica’ (CORREIA, 2005, p. 14).

É por essa compreensão que Montaño (2007) afirma que não seria correto se referir às lutas da sociedade civil, mas sim às lutas na sociedade civil. De acordo com o autor, entender a sociedade civil como um todo harmônico e homogêneo, na qual existiriam apenas interesses comuns, leva à uniformização de uma esfera essencialmente heterogênea e contraditória, pois, na sociedade civil, estão presentes tanto organizações tanto dos trabalhadores quanto do capital. Pensar nela de forma uniforme leva a um erro de interpretação histórica. O autor afirma que “[...] pensar nas ‘lutas da sociedade civil’ remete também, e fundamentalmente, a pensar esta esfera social não como espaço de lutas, mas como sujeito delas [...]” (MONTAÑO, 2007, p. 275).

Constata-se que, na visão de Gramsci, não existe espaço para compreender o Estado e a sociedade civil como esferas homogêneas e que representam interesses de uma mesma classe, como por muitas vezes a sociedade civil tem sido concebida. Pelo contrário, na perspectiva gramsciana não se pode tomar o Estado e a sociedade civil como bloco uniforme, mas sim como espaços permeados pela luta de classes em que as classes subalternas devem disputar a sua hegemonia.

Assim,

Gramsci defende a possibilidade de que mecanismos consensuais e contratuais resultantes de ações sociais conscientes e críticas podem cada vez mais ser criados, consolidados e desenvolvidos, particularmente no campo da política. O autor insiste

na idéia de que a constituição de uma hegemonia das classes subalternas [...] requer uma intensa 'preparação ideológica das massas', um 'trabalho de crítica, de penetração cultural, de penetração de idéias', de construção de uma nova concepção de mundo (DURIGUETTO, 2007, p. 62).

Na sociedade capitalista, entende-se que as demandas sociais se originam a partir das necessidades sociais que são produzidas pelas contradições inerentes dessa sociedade e que nesta ordem não podem ser atendidas totalmente, pois seu objetivo é o atendimento das necessidades econômicas do sistema, em detrimento das necessidades humano-sociais dos trabalhadores. Porém, reconhece-se que há um campo político de lutas e que, dependendo da correlação de forças, o Estado pode ser mais ou menos favorável à institucionalização das demandas sociais e aos interesses e necessidades das classes subalternas.

Desse modo, no contexto de crise capitalista, várias são as mudanças elaboradas pelo capital na tentativa de superá-la, em sua maioria com repercussões negativas para a classe trabalhadora, no sentido de restringir a conquista ou a manutenção dos direitos sociais. Além de novos padrões econômicos, surgem novos valores e regras de comportamento, a fim de atender às necessidades da produção e reprodução capitalista, mas sempre mantendo as marcas da dependência, exclusão social, índices de desemprego e precarização do trabalho (SANTOS, 2013).

Como parte dessas mudanças, no campo ideológico disseminam-se concepções fragmentadas e superficiais sobre diversos aspectos da vida social, em que proposições críticas (a exemplo do marxismo) passam a ser alvo de ataques, em uma tentativa de desvalorização dessas ideias, como se as contradições e antagonismos inerentes dessa sociedade capitalista tivessem sido superadas. A eleição presidencial no Brasil com vitória de Jair Bolsonaro em 2018, que conseguiu apoio de grande parte da sociedade com campanha de conteúdo conservador, criminalizador dos movimentos sociais, com ataque aos direitos sociais, defesa da restrição de direitos civis e políticos fundamentais de grupos vulneráveis, e o aumento do poder de ação e veto dos setores religiosos fundamentalistas é exemplo emblemático desse processo (QUINALHA, 2016; GALLEGU, 2018).

Constatam-se tentativas constantes de fragmentar, e desmobilizar os movimentos sociais oriundos das classes subalternas, com o objetivo de manter a hegemonia das classes dominantes. É nesse sentido, em particular, que a teoria de Gramsci sobre o Estado e a

sociedade civil se mostra necessária à discussão sobre a institucionalização das demandas sociais, pois essa institucionalização acontece a partir da correlação de forças entre as classes sociais, que buscam exercer sua hegemonia nos diferentes momentos históricos.

Sob essa ótica, entende-se o Estado e a sociedade civil como espaços contraditórios da luta de classes, nos quais as classes subalternas, organizadas politicamente, podem reivindicar a institucionalização de suas demandas e ampliar os direitos sociais, ou, ainda, disputar a hegemonia por um novo projeto societário. Sob as proposições de Gramsci de que a vida em sociedade é produto da ação humana, considerando as condições objetivas de cada momento histórico, é posta a possibilidade desses sujeitos imprimirem sua consciência e vontade na transformação da realidade.

Um aspecto importante na teoria gramsciana de Estado e sociedade civil para a discussão das demandas sociais, que envolve a ampliação ou retração dos direitos sociais, diz respeito à compreensão dessas esferas como espaços heterogêneos e atravessados por contradições, pois isto abre a possibilidade de as classes subalternas construírem seu projeto societário e disputarem a hegemonia no interior dessas esferas, expandindo as possibilidades de atendimento às suas necessidades. Outro aspecto diz respeito à centralidade da discussão acerca do papel do intelectual na sociedade contemporânea.

Gramsci define o intelectual, não por sua erudição pessoal, mas pela função social que este ocupa. O intelectual é, primeiramente, o organizador. O autor aponta que existem dois tipos de intelectuais: os orgânicos, direta e intimamente ligados a uma classe e que organizam a sua hegemonia; e os tradicionais, que foram intelectuais orgânicos de uma classe no passado e que mantêm depois um papel mais independente em outra situação social, ajustando-se no interior no bloco dominante.

O intelectual orgânico ganha destaque na teoria do autor enquanto aquele que exerce a função de organizar, dirigir e educar, seja na área da produção, da cultura, da política ou da administração. Sua principal tarefa, para Duriguetto (2007, p. 64), “[...] consiste em estabelecer os nexos nos caracteres difusos e dispersos do ‘senso comum’ das classes subalternas para uma elaboração superior de sua visão de mundo, para uma construção ativa de sua própria história”.

A compreensão intelectual em Gramsci não se limita às atividades intrínsecas de uma determinada forma de trabalho (domínio de teorias, de uma linguagem, conhecimento de metodologias de pesquisa etc), mas sim à função que o indivíduo assume no conjunto das relações sociais, pois, de acordo com o autor: “o operário [...] não se caracteriza especificamente pelo trabalho manual ou instrumental, mas por este trabalho em determinadas relações sociais [...]” (GRAMSCI, 2005, p. 18). Assim, ele amplia a noção de intelectual rompendo com a dicotomia entre sujeitos cultos e incultos, de forma que qualquer sujeito pode assumir o papel de intelectual orgânico.

A partir da definição de intelectual e da necessidade de criação de intelectuais orgânicos por parte do proletariado surge uma consequência política que tem implicações na forma de conceber o partido: primeiramente, cada membro do partido deve ser tomado como intelectual, por sua função dirigente, organizadora, educativa. Em segundo lugar, o próprio partido deve ser um *intelectual coletivo*, no sentido de buscar conquistar a hegemonia.

Na acepção gramsciana, todo intelectual está comprometido com alguma visão de mundo, ou seja, inexistente intelectual que não esteja vinculado a um projeto político ideológico, tendo consciência disto ou não. Ou o sujeito exerce a sua atividade ideológica a favor da legitimação do poder dos grupos dominantes ou a desempenha em prol da transformação social em favor dos grupos subalternos e da construção de um novo projeto societário. Santos (2017) afirma que o intelectual pode ser conservador ao se aderir à política da classe dominante, mas também pode se assumir como revolucionário/orgânico quando se vincula ao horizonte político da classe trabalhadora.

São intelectuais orgânicos aqueles que, além de especialistas na sua profissão, estão vinculados ao modo de produção, sob uma compreensão ético-política que os habilita a exercer funções culturais, organizativas e educativas, propiciando a hegemonia social. Com seus vínculos de classe, manifestam sua atividade intelectual, atuando nos processos de formação de consciência crítica, a partir de uma nova relação orgânica com a classe com a qual se identificam. Dessa forma, para Gramsci, a organicidade dos novos intelectuais está relacionada principalmente à sua íntima vinculação à cultura, história, e política das classes subalternas que se organizam para construir uma nova civilização (SEMERARO, 2006).

Assim, o intelectual orgânico se distancia daquele que pretende validar a ordem social burguesa vigente, buscando desvelar os condicionamentos históricos que, em função da ação das instituições e organizações do Estado e da sociedade civil, limitam o poder de luta das classes subalternas.

Importante salientar que, no pensamento de Gramsci, a reforma intelectual deve estar articulada a uma reforma econômica, na qual “[...] o avanço da democratização política é, ao mesmo tempo, condição e resultado de um processo de transformação também nas esferas econômica e social [...]” (GRAMSCI, 2005, p. 19). Portanto, fica claro que a luta de classes e a possibilidade de superação desta sociedade permanecem presentes.

1.1.2 – Democracia e Capitalismo

Existes diferentes sentidos e concepções de democracia, pois esta é resultado de um processo histórico.

Fleury (1997) se apoia em Bobbio (1994) e expõe dois sentidos básicos para o conceito de democracia: a *democracia formal* e a *democracia substancial*. A primeira relaciona-se ao princípio da liberdade, definindo direitos individuais como liberdades individuais que limitam a ação do Estado.

O mecanismo de representação e as regras de eleição daqueles que tomam decisões que afetam à toda coletividade – o governo representativo – passa a ser o foco central do debate sobre a democracia liberal (Bobbio, 1994, p. 29 *apud* Fleury, 1997)

Já a democracia substancial busca assegurar uma participação mais ampla, tanto no exercício do poder político como na distribuição da riqueza socialmente produzida (MENEZES, 2010).

Santos e Avritzer (2002) apontam duas propostas de democracia: a *de baixo impacto* e a *de alto impacto*. Os autores apontam que a democracia de alto impacto torna-se hegemônica no final das duas guerras mundiais, restringindo as formas de participação em favor de um consenso em torno do procedimento eleitoral para a formação de governos.

O modelo de democracia liberal foi se impondo como modelo único e universal, e a sua consagração foi consumada pelo Banco Mundial e o FMI ao transformá-lo em condição política para a concessão de empréstimo e ajuda financeira. Com isso perdeu-se ‘demodiversidade’, entendida como a coexistência (pacífica ou conflituosa) de diferentes modelos e práticas democráticas (Santos e Avritzer, 2002, p. 72).

Já a democracia de alto impacto, contra-hegemônica, baseia-se na

possibilidade de inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão. Em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente em nível local (Santos e Avritzer, 2002p. 51).

Segundo Chauí (2000), a tradição democrática institui três direitos fundamentais: a igualdade, a liberdade e a participação no poder. A *igualdade* significa que todos os cidadãos, perante as leis, possuem os mesmos direitos. Assim, Aristóteles afirmava que era preciso igualar os desiguais, seja por meio da distribuição da riqueza social ou pela garantia de participação no governo. Da mesma forma, Marx ressaltava que a igualdade só se tornaria um direito concreto quando não houvesse mais escravos, servos e assalariados explorados. A *liberdade* significava que todo cidadão tem o direito de expor em público seus interesses e opiniões, sendo estes debatidos e aprovados ou rejeitados pela maioria. Para os socialistas, a liberdade é o direito de lutar contra as formas de tirania, censura, tortura, exploração e dominação social, econômica, cultural e política. A participação no poder significava que todos os cidadãos tem o direito de participar das discussões e deliberações públicas, votando a favor ou contra as decisões. Todos têm competência para opinar, sendo a política uma ação coletiva (CHAUÍ, 2000).

A autora aponta que a democracia declara os direitos universais, porém o sistema capitalista está estruturado de uma forma que tais direitos não podem ser garantidos para a maioria da população. Ao abordar a democracia como ideologia concorda com a crítica de Marx ao referir-se ao formalismo jurídico que preside a ideia de direitos do cidadão. A democracia não é concreta, é formal. Chauí (2000) afirma que são as lutas sociais que transformam a simples declaração de um direito em direito real.

Fleury (1997) destaca dois modelos alternativos de democracia, dentro da teoria política liberal: a *democracia representativa* e a *participativa*.

Segundo Schumpeter (1984, p. 337 *apud* FLEURY, 1997) “o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelo voto da população”.

Para Coutinho (2000), essa concepção de democracia representativa é minimalista, como se a democracia se resumisse a algumas regras formais que permitem rotatividade das elites no poder através dos processos eleitorais.

O modelo de democracia participativa proposto por Macpherson (1978 *apud* FLEURY, 1997) vai além da proposta de democracia representativa, dando ênfase aos movimentos sociais e à ampliação do espaço político pela sociedade civil. Esta concepção “busca combinar os mecanismos da democracia representativa com aqueles experimentados como modelo piramidal de participação direta e indireta dos cidadãos, através de conselhos” (MACPHERSON, 1978 *apud* FLEURY, 1997, p. 31).

Para Menezes (2010), a concepção de democracia segundo autores marxistas contemporâneos é mais ampla do que a democracia liberal, pois inclui as conquistas liberais, como a democracia política e social, mas também incorpora a democracia econômica, ou seja, a democratização da riqueza socialmente produzida.

Para tanto, devemos imaginar formas institucionais que combinem a democracia representativa tradicional com a democracia participativa, de base, mas que incorporem também os chamados direitos sociais, que são direitos indiscutíveis da cidadania moderna: o direito à previdência, à educação, à saúde e, no limite, o direito social a propriedade, o que implica a socialização dos meios de produção (Coutinho, 2000, p.130).

De acordo com o autor, a democracia liberal já foi uma conquista das classes trabalhadoras, através de lutas. Afirma, pautado em Gramsci, que a plena democracia (social, econômica e política) só se efetiva no socialismo.

Nessa mesma perspectiva, Wood (2011) explica que o ponto de partida é a compreensão de que a democracia contemporânea não pode enfrentar a exploração de classe. Se, de uma maneira, a cidadania não é determinada pela condição socioeconômica; de outra, a igualdade cívica nas democracias contemporâneas não impacta sobre a desigualdade de classe.

Não existe capitalismo governado pelo poder popular, não há capitalismo em que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação, não há capitalismo em que as exigências de maximização dos lucros não definam as condições mais básicas de vida [...] o capitalismo coloca necessariamente mais e mais esferas da vida fora do alcance da responsabilidade democrática (WOOD, 2011, p.8).

A autora analisa dois conceitos de democracia: o antigo, representado pela pólis ateniense e o moderno, cujo marco é a Constituição dos Estados Unidos da América. O primeiro se refere a uma democracia substantiva, exercida ativamente pelo cidadão-camponês; e o segundo refere-

se a uma democracia formal representativa, na qual a cidadania não apenas é exercida de forma passiva pelos sujeitos de direitos, mas está separada da participação no processo de produção.

De acordo com Wood (2011), a indissociação da relação entre democracia e produção de vida, tal como em Atenas, faz com que a desigualdade seja combatida não apenas jurídica ou politicamente, mas também materialmente. É alinhada com a perspectiva da pólis ateniense que Wood propõe a compreensão da democracia como categoria econômica.

A democracia contemporânea típica das sociedades capitalistas ocidentais tem origem no conceito moderno de democracia, tanto no que tange a ideia de sistema de governo como a de forma de vida. A concepção moderna de democracia, cujo marco segundo a autora é a Constituição dos EUA, tem como principal característica a afirmação legalista dos direitos humanos e a representatividade política. Em contraste com uma definição de democracia substantiva, a democracia moderna é uma democracia meramente formal e exclusiva do domínio político (WOOD, 2011).

Dessa forma, ainda segundo Wood (2011), ficam excluídas das decisões democráticas as questões relativas à produção e reprodução material da vida. As leis do mercado que contemporaneamente ditam a vida social ficam protegidas das discussões públicas. O conceito moderno de democracia não concebe a economia como uma esfera de debate e administração comum, o que é contraditório se tomarmos como referência o sentido forte de democracia: aquele assentado no poder popular.

Wood (2011) observa que a dissociação, tanto teórica como prática, entre o econômico e o político implicada na concepção de democracia não é um dado, mas efeito específico do capitalismo que disfarça as novas formas de poder e dominação que produz.

Esses artifícios conceituais refletem, ainda que como um espelho distorcido, uma realidade histórica específica do capitalismo, uma diferenciação real da “economia”; e talvez seja possível reformulá-los, para que se tornem mais esclarecedores, pelo reexame das condições históricas que tornaram possíveis e plausíveis essas concepções. O objetivo desse reexame não seria explicar a “fragmentação” da vida social no capitalismo, mas entender exatamente o que aparece, na sua natureza histórica, como uma diferenciação de “esferas”, principalmente a “econômica” e a “política” (WOOD, 2011, p. 27).

A autora parte do pressuposto de que a história é um dos principais condicionantes para a concretização deste modelo no mundo burguês após as revoluções liberais do século XIX. A

concepção de democracia liberal é uma das mais difundidas mundialmente, e a autora argumenta que o capitalismo se apropriou deste conceito e deu a ele suas características, absorvendo também alguns conceitos que, tal como a democracia, datam da Grécia Antiga.

Wood analisa o processo de trabalho e escravidão na Grécia Antiga, sinalizando como o conceito de trabalho era definido naquela sociedade e como este veio sendo transformado nas sociedades modernas e contemporâneas, sobretudo após o surgimento do capitalismo. A autora aponta, a partir de um contextualismo sócio-histórico, as transformações que as relações sociais, principalmente as relações de trabalho sofreram ao longo dos períodos históricos.

[...] a condição do trabalho no mundo ocidental moderno, tanto na teoria quanto na prática, não pode ser inteiramente explicada sem que se busque na história da Antiguidade greco-romana a disposição distinta de relações entre as classes apropriadoras e produtoras da cidade-Estado greco-romana (WOOD, 2011, p. 157).

Para a autora, apesar da escravidão, os gregos se destacavam pelo trabalho livre. Na Grécia democrática o trabalhador livre possuía o status de cidadão, era um “cidadão camponês”, um trabalhador com certa dignidade política. “Liberdade jurídica e política implícita e a liberação de várias formas de exploração por coação direta dos donos de terra ou dos Estados, era certamente uma formação distintiva que indicava uma relação única entre as classes apropriadoras e produtoras” (WOOD, 2011, p. 157). No capitalismo, o trabalho livre perde uma considerável parte desse status político.

Wood baseia-se nas revoluções liberais e nas revoluções burguesas que emergiram entre os séculos XVI e XIX no seu argumento. Assim, na concepção da autora, a democracia burguesa, nas suas mais variadas formas – liberal, delegativa, representativa e consensual – apropriou-se de características do modelo ateniense para servir o capitalismo a partir de sua consolidação no século XVII. Dessa forma, a sociedade grega, por muitas vezes vista como escravocrata, é uma das mais debatidas quando o tema é democracia, justamente pela *pólis* de Atenas ser considerada o berço da democracia.

A autora analisa a dicotomia dentro da sociedade de Atenas, “que se ajusta de forma menos ambígua à descrição de uma “sociedade escravagista” e, ao mesmo tempo, a *polis* mais democrática, na qual a maioria dos cidadãos tinham de trabalhar para viver” (WOOD, 2011, p. 159), que torna o trabalho livre a base da democracia e também da economia ateniense, visto

que boa parte dos postos de trabalho, principalmente o trabalho agrícola, era composto por grandes massas laborais assalariadas.

Dessa forma, o cidadão camponês da Grécia representa uma forma social única e prevalecente para compreendermos o sistema político grego. Como argumenta Wood, ainda que democracia e escravidão fossem indissociáveis em Atenas, a centralidade do trabalho livre na produção material “sugere algo diferente da proposição simples de que a democracia ateniense tivesse fundamento na escravidão” (WOOD, 2011, p. 161). A autora defende ser possível afirmar que é a união entre trabalho e cidadania, na figura do cidadão camponês, que verdadeiramente caracteriza a pólis como uma organização política do tipo cidade-Estado.

Assim, o que é singular nessa forma de organização política que é a pólis, especialmente no que se refere à sua relação com a produção material, é não ter uma divisão entre governantes e produtores, o produtor participa da comunidade cívica. Desse modo, “pode-se mesmo afirmar que a pólis representou a emergência de uma nova dinâmica social na formação das relações de *classe*” (WOOD, 2011, p. 163). Na democracia ateniense, o status político e jurídico do camponês limitava a apropriação dos proprietários e, do ponto de vista do conjunto mais amplo da vida, a organização da guerra era ajustada às exigências dos agricultores.

A crítica da autora ao trabalho escravo é pautada na forma como a historiografia têm negligenciado ao longo dos anos o trabalho livre na Grécia, quase como se este fosse esporádico, e até desconexo do surgimento da democracia, gerando assim o conceito aplicado pela autora, que é o eclipse do trabalho livre frente ao trabalho escravo nas mais diversas narrativas historiográficas. Evidenciado isso, importante destacar que as narrativas dominantes definem muitas vezes uma parcela da população ateniense como ociosa. Esse termo empregado por historiadores liberais vai de encontro com a ascensão de uma burguesia industrial, que observava desde o século XVII a insubordinação de operários fabris que oscilavam entre o “clamor e o motim”, tornando assim o trabalho livre, assalariado e sem propriedade predominante pela primeira vez na história e colocando esse novo grupo social sob uma forma de governo utilizada agora como forma de contenção política: a democracia (WOOD, 2011, p. 172).

Já no capitalismo, o trabalho é preponderante não por causa da importância do trabalhador na produção da vida, mas por conta dos imperativos do próprio mercado capitalista. Isso submete

o trabalhador assalariado moderno, bem como a sua liberdade civil, às pressões econômicas do capitalismo. Na Grécia democrática, por outro lado, a igualdade política possibilitava modificar substancialmente a própria condição socioeconômica do trabalhador. Dessa forma, entende-se porque a democracia moderna é meramente formal, pois “somente no capitalismo se tornou possível deixar fundamentalmente intactas as relações de propriedade entre capital e trabalho enquanto se permitia a democratização dos direitos políticos e civis” (WOOD, 2011, p. 174).

Para compreender a essência do esvaziamento da ação política que caracteriza a democracia moderna, Wood (2011) recupera alguns fatos históricos precursores. Primeiro, a autora considera que seu princípio fundamental reside no senhorio, o que é capaz de explicar o poder oligárquico da democracia contemporânea.

Wood mostra que o cerne dos princípios constitucionais modernos está diretamente relacionado com a ascensão das classes proprietárias. A autora destaca dois marcos: a Magna Carta e a Revolução Gloriosa de 1688.

A Magna Carta [...] não foi um documento de um *demos* livre, mas dos próprios senhores que afirmaram privilégios feudais e a liberdade da aristocracia tanto contra a Coroa quanto a multidão popular, assim como a liberdade de 1688 representou o privilégio dos senhores proprietários de dispor como quisessem de sua propriedade e de seus servos (WOOD, 2011, p. 177).

Dessa forma, se a reação à monarquia se assenta na ideia de “soberania popular”, o povo aqui não é o *demos*, mas “mas um estrato privilegiado que constitui uma nação política exclusiva situada no espaço público entre a monarquia e a multidão” (WOOD, 2011, p. 178). O parlamento inglês, de acordo com a autora, também se constituiu conforme essa regra aristocrática, de uma política exclusiva, afastada do que é efetivamente o povo.

Com o capitalismo, o centro do poder passa do senhorio para a propriedade privada e os privilégios políticos cedem lugar para as vantagens estritamente econômicas. Logo, se no republicanismo é concebido um corpo ativo, mas exclusivo de cidadãos, no capitalismo permite-se um corpo abrangente de cidadãos, porém, um corpo passivo.

A desvalorização da cidadania decorrente das relações sociais capitalistas é atributo essencial da democracia moderna. Por essa razão, a tendência da doutrina liberal de representar os desenvolvimentos históricos que produziram a cidadania formal como nada além de uma ênfase na liberdade do indivíduo [...] é indesculpavelmente tendenciosa (WOOD, 2011, p. 183).

É a partir dessa dissimulação liberal que a Constituição dos EUA por fim demarca o sentido da democracia hoje conhecido e aceito: a democracia representativa. A ideia oligárquica da representação política, se sustenta aqui na ideia de que a multidão, e mais especificamente os trabalhadores, são representados por seus “superiores sociais”.

[...] existe a classe de cidadãos que têm de assumir um papel ativo na gestão dos assuntos de interesse público. Essa é a classe especializada. São as pessoas que analisam, executam, tomam decisões e administram as coisas nos sistemas político, econômico e ideológico. Trata-se de um percentual pequeno da população. Aqueles outros, que estão fora do pequeno grupo, a grande maioria da população são [...] o “rebanho de desorientado”. [...] Porém, por se tratar de uma democracia, esse rebanho ainda tem outra função: de vez em quando ele tem a permissão para transferir seu apoio a um ou outro membro da classe especializada (CHOMSKY, 2014, p. 8-9).

A concepção de representação é a antítese da isegoria grega, a igualdade de participação na discussão dos assuntos da pólis. Além disso, a novidade da democracia representativa instaurada pelos americanos, relaciona-se com a renúncia do poder político, à sua transferência e alienação. Dessa maneira, “a república americana estabeleceu firmemente uma definição de democracia em que a transferência do poder para os ‘representantes do povo’ constituiu não somente uma concessão necessária ao tamanho e à complexidade, mas a própria essência da democracia em si” (WOOD, 2011, p. 187). Além de deslocar a democracia para uma esfera política desassociada da economia, o que não acontecia com os gregos.

Para a autora, a democracia esvaziada de conteúdo social refere-se às relações de propriedade do capitalismo, que não são atingidas pelo exercício da cidadania.

[...] A estrutura social do capitalismo altera o significado de cidadania, assim a universalidade dos direitos políticos – em particular, o sufrágio adulto universal – deixa intactas as relações de propriedade e de poder de uma maneira até então desconhecida. É o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas (WOOD, 2011, p. 193).

A autora argumenta que a crítica contemporânea ao capitalismo está ocultada pelas tendências teóricas de esquerda que privilegiam o pluralismo da sociedade civil em detrimento da análise sistêmica das estruturas objetivas do capital. Para Wood, a concepção de sociedade civil articulada tanto pela teoria pós-moderna como pelas políticas de identidade, funciona como um alibi para o capitalismo, visto que impede uma crítica radical ao presente histórico. O conceito de sociedade civil usado pelas novas teorias de esquerda para apontar a opressão do estado é liberal.

Sociedade civil é geralmente usado para identificar uma arena de liberdade (pelo menos potencial) fora do Estado, um espaço de autonomia, de associação voluntária

e de pluralidade e mesmo conflito, garantido pelo tipo de *democracia formal* que se desenvolveu no Ocidente (WOOD, 2011, p. 208).

A consequência mais problemática dessa concepção parece ser a ideia de que o sistema capitalista é reduzido a uma das múltiplas esferas da heterogênea sociedade civil. A própria economia capitalista apareceria sob a ótica da pluralidade, o que mina uma crítica radical e estrutural.

Tal concepção de sociedade civil põe-se em oposição ao Estado, abrindo uma antítese entre o social e o político (p. 209). Essa contraposição representaria uma oposição entre a coação do Estado e a liberdade da sociedade civil. Dessa forma, o conceito abrangente de sociedade civil, que diz respeito a toda complexidade de experiências humanas e formas de organização social afastada da esfera do Estado, incluindo o mercado, invisibiliza o poder coercitivo do capitalismo, uma vez que o mesmo é pensado em igualdade com outras formas de organização:

O efeito é fazer desaparecer o conceito de capitalismo ao desagregar a sociedade em fragmentos, sem nenhum poder superior, nenhuma unidade totalizadora, nenhuma coerção sistêmica – ou seja, sem um sistema capitalista expansionista e dotado da capacidade de intervir em todos os aspectos da vida social (WOOD, 2011, p. 210).

A convocação acrítica do pluralismo da sociedade civil encobriria ainda a associação entre capitalismo e democracia formal, uma associação que precisa ser enfrentada com urgência. Os avanços no âmbito dos direitos humanos, as políticas de reconhecimento de minorias, que são ganhos fundamentais da democracia liberal, ficam fadados ao mero formalismo visto que seu ganho substancial é negado pelos imperativos da lógica produtiva do capital. No capitalismo, o trabalho perde sua razão social, servindo apenas ao mercado.

[...] no centro do novo pluralismo existe a incapacidade de enfrentar (em geral, de negar explicitamente) a totalidade abrangente do capitalismo como sistema social constituído pela exploração de classe, mas formador de *todas* as ‘identidades’ e relações sociais (WOOD, 2011, p. 222).

De acordo com Wood, diversidade, diferença e pluralismo são necessários, porém não um pluralismo indiferenciado e desestruturado. Para a autora, é preciso:

um pluralismo que reconheça a diversidade e a diferença, não apenas a pluralidade e multiplicidade. Ou seja, que reconheça a unidade sistêmica do capitalismo e que tenha a capacidade de distinguir entre as relações constitutivas do capitalismo e outras desigualdades e opressões (WOOD, 2011, p. 225).

Menezes (2010) destaca que o conceito de democracia é um dos mais polissêmicos do pensamento social contemporâneo. Concordamos com a autora ao afirmar que o debate da

democracia é fundamental para o aprofundamento da participação e do controle social nas políticas públicas.

1.2 – Estado e democracia no Brasil pós 1970

A relação Estado e sociedade é o lugar onde se constitui o controle social (CORREIA, 2000). Assim, se faz necessário apresentar uma retrospectiva das modificações ocorridas na relação entre Estado e sociedade civil a partir de 1964.

As discussões sobre participação na gestão pública surgem na segunda metade da década de 1970, período crítico da ditadura militar, a partir de experiências no campo da gestão municipal e práticas construídas nos movimentos sociais (CORREIA, 2000).

A descentralização tornou-se imperativa para o regime democrático, no caminho mais adequado para a resolução dos problemas sociais e para a elevação da performance gerencial do setor público, com a expectativa de que viesse a colocar nos eixos o aumento unilateral do poder das instâncias estaduais e municipais, e também o enfraquecimento das instâncias centrais ou uniões federativas. Ao serem descentralizadas as atribuições, o Estado teria como se concentrar no fundamental, na redução dos custos operacionais e na redução do seu tamanho, ganhando, assim, leveza e agilidade (AGUIRRE, 2011).

Naquela conjuntura, o sistema brasileiro de proteção social se consolidou como um conjunto disperso, fragmentado, com baixa cobertura, e fragilmente financiado por iniciativas governamentais na área social, o que moldou uma das principais características institucionais do sistema brasileiro: sua centralização financeira e administrativa. As políticas brasileiras de habitação e saneamento básico, eram formuladas, financiadas, acompanhadas e avaliadas por uma agência federal, e executadas por uma série de agências locais dela dependentes. Dessa forma, também, os programas de assistência social, financiados por organismos federais e implementados por uma série de agências públicas e organizações semiautônomas privadas. A política de saúde, ainda que dispersa entre diferentes instituições, também era executada com a lógica de centralização financeira e administrativa do Instituto de Assistência Médica e Previdência – INAMPS e os programas verticais do Ministério da Saúde. O formato institucional era pertinente com o tipo de Estado vigente no período da ditadura militar, para o qual, estados e municípios eram agentes de expansão do Estado e da execução local de políticas

centralmente formuladas, em que grande parte das atividades de planejamento em âmbito local consistia em formular projetos de solicitação de recursos para o governo federal, nos termos previstos pela agência federal encarregada da gestão de uma certa política (AGUIRRE, 2011).

A década de 1980 demarca um momento importante na história recente da democracia brasileira. Muitas mudanças significativas ocorreram a partir das pressões da sociedade civil organizada, alterando a dinâmica da relação entre o Estado e a sociedade. O cenário atravessado por autoritarismo, recessão econômica e crescimento da miséria nas décadas anteriores provocou o surgimento de movimentos sociais que colocaram em xeque não apenas o Estado ditatorial, mas também toda a rede de instituições autoritárias que atravessava a sociedade e que caracterizava as relações entre grupos e classes sociais.

O golpe militar de 1964 mudou a forma de relação com as pressões populares adotada pelos governos anteriores, que manipulavam de forma corporativa e populista até o limite de seu interesse, com o intuito de manter a ordem instituída. Houve um rompimento da articulação entre Estado e sociedade, que foi a condição para que o pacto de dominação fosse refeito em termos do tripé Estado burocratizado e coercitivo, monopólios transnacionais e nacionais e capital financeiro de ambas origens (CORREIA, 2000).

O Brasil passou a ser governado por meio de atos institucionais, leis de segurança nacional e decretos secretos, o que caracterizou a forte repressão e controle sobre a população. Dessa forma, o controle social era exercido exclusivamente pelo Estado sobre a sociedade, pois as possibilidades de participação popular foram suprimidas da cena política e as pressões populares foram tratadas com repressão. “Foi uma época em que os movimentos populares e sindicais se retraíram e em que o movimento de resistência continuou nas ‘catacumbas’” (CORREIA, 2000, p. 57). Houve uma crescente centralização de recursos e decisões, e incrementou-se a racionalização do Estado no trato das políticas sociais, o que conferiu um maior grau de especialização a cada órgão.

Com o fim do chamado “milagre econômico” e o agravamento das crises, a partir de 1979 inicia-se o período de abertura política na qual ressurgem os movimentos populares e sindicais. O sistema pluripartidário substitui o bipartidarismo, as características antiestatais dos movimentos se desenvolveram por falta ou precariedade dos canais de representação impostos pelo governo na ditadura. Caracteriza-se a crise de legitimidade do governo e a ausência de

mediações entre Estado e sociedade para embasar o exercício legítimo do poder político (CORREIA, 2000).

Movimentos sociais de diversas nuances multiplicaram-se por todo o país, constituindo uma vasta teia de organizações que passaram a dinamizar os processos de mobilização e defesa, conquista e ampliação de direitos civis, políticos e sociais nas mais diversas áreas. Temas como discriminação de gênero, de raça e etnia, ecologia e meio ambiente, violência e direitos humanos foram incorporados ao debate público (DURIGUETTO, 2007).

Dagnino (2004) denomina este período como a “década da participação”, pois foi um período em que os movimentos sociais se constituíram protagonistas importantes no processo de redemocratização, à medida que exerceram influência e mudaram o cenário social no Brasil, marcado pela ditadura e centralização. Esses movimentos favoreceram o processo de abertura política, uma vez que o governo ditatorial não conseguia reprimir as demandas e a mobilização da população, que sofria os impactos da política desenvolvimentista instituída, a qual priorizava o setor econômico em detrimento do social.

Segundo Santos (2009) a partir da década de 1960 no mundo e a partir de 1970 em diante no Brasil, diversos movimentos sociais chamaram a atenção para a complexidade das relações sociais, visto que, além da exploração que a classe trabalhadora se encontrava submetida, existiam outras formas de expressão que clamavam por respostas do Estado. Formaram-se narrativas centradas na luta pela liberdade, em uma espécie de denúncia da barbárie, extravasando que o cotidiano estava atravessado pela violência, desumanização e por formas combinadas de exploração e opressão.

Para Dagnino (2004), o Estado se viu diante da necessidade de reconhecer as novas demandas, tendo que dar respostas àquelas reivindicações. Os movimentos populares, por sua vez, tiveram que enfrentar a tensão entre a inovação de uma nova gestão e a sua institucionalização, tendo que se envolver num processo de reestruturação.

Ainda segundo a autora, é nesse cenário que aparece a chamada “nova cidadania” ou cidadania ampliada, impulsionada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980 no Brasil, organizaram-se para poder ter acesso aos equipamentos urbanos,

ao transporte, à moradia, à educação e à saúde. Estes foram inspirados na luta pelos direitos humanos como parte da resistência contra a ditadura (DAGNINO, 2004).

Segundo Raichelis (2008), os anos 1980 foram cenário de amplo movimento de conquistas democráticas que ganham a cena pública. Os movimentos se organizaram em diferentes setores, os sindicatos se fortaleceram, as demandas populares ganharam visibilidade, com o reconhecimento de novos sujeitos enquanto interlocutores políticos.

Trata-se de um capítulo que registra, entre outros, acontecimentos marcantes à campanha das diretas já e com ela a derrota do totalitarismo militar instaurado em 1964; a eleição de um civil para Presidente da república; a Assembléia Nacional Constituinte e a Constituição vigente, resultante desse processo (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 144).

Destacamos que, no âmbito internacional, os países desenvolvidos se adaptavam às novas regras do mercado, enquanto o Brasil sucumbia a uma crise aguda no setor produtivo e à efervescência dos movimentos populares, expressando uma conjuntura econômica e social de muita fragilidade. No campo social, as desigualdades se agudizavam, achatamento dos salários exigia medidas urgentes do governo. Assim, as políticas sociais funcionavam como tentativa de regulação das contradições inerentes à economia capitalista, e também como resultado das medidas de ajuste que vieram à tona, propostas pelo Consenso de Washington⁶ (RAICHELIS, 2008).

O ideário neoliberal, difundido por organismos internacionais e multilaterais como a solução para a crise das economias, pode ser sintetizado em três eixos centrais: estabilização – medidas para baixar a inflação a curto prazo, reduzir o déficit da balança de pagamentos e equilibrar o orçamento público; ajuste estrutural – medidas voltadas para aumentar a competitividade da economia a partir da abertura comercial, desregulamentação de preços e reforma tributária; e privatização – reforma do Estado e transferência de empresas e serviços para o capital privado (AGUIRRE, 2011).

Correia (2000) aponta duas vertentes teóricas de análise adotadas pelos movimentos populares no período de transição, citando Jacobi (1989) e Costa (1989). A primeira é chamada de autonomismo e independência popular por Costa e de paradigma centrado na não-

⁶ Plano único de medidas de ajustamento das economias periféricas, chancelado pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIRD e pelo governo norte-americano em uma reunião realizada em Washington em 1989, quando se institui a introdução do projeto neoliberal em mais de 60 países no mundo todo (RAICHELIS, 2008).

institucionalização por Jacobi. Segundo esta vertente, o poder não é fundamental, pois ela tem como prioridade central a criação de uma “nova cultura política” e de “novos sujeitos históricos” a partir dos movimentos sociais que possam romper com a tradição “partidista” (COSTA, 1989, p. 51, apud CORREIA, 2000).

O Estado é considerado um instrumento monolítico da classe dominante, de caráter autoritário e coercitivo, e o seu sistema institucional é considerado um instrumento de repressão e controle dos movimentos populares, por conta disso estes assumem uma prática de autonomia e independência “de costas para o Estado” (CORREIA, 2000, p. 58).

A segunda vertente reconhece uma interação entre os movimentos populares e o Estado. Considera que o Estado tem um papel importante na reprodução da força de trabalho, por prover subsídios para sua manutenção através da implementação de políticas públicas e facilitar o consumo de bens e serviços pelo trabalhador. Essa vertente baseia-se na concepção de um Estado como algo atravessado por contradições, não mais como um comitê exclusivo da burguesia, mas como uma arena de lutas políticas entre as classes, e que, algumas vezes, atende às demandas das camadas populares (CORREIA, 2000).

No período de 1974 a 1984, as mudanças conjunturais imprimiram ao Estado contradições e ambiguidades, apesar das características centralizadoras e autoritárias. Por pressão dos movimentos sociais, o Estado foi forçado a firmar compromissos com as reivindicações populares e a reconhecer o movimento popular como interlocutor.

Na área da saúde, a intervenção do Estado na melhoria da qualidade da rede de serviços é advinda da interação entre a população e a secretaria de saúde. Dessa forma, o movimento da saúde nos anos 1970 representa o surgimento de práticas que redefinem as relações entre Estado e sociedade, criando demandas em um espaço que, apesar de ser regulado pelo Estado, não controla plenamente sua institucionalização (JACOBI, 1989, apud CORREIA, 2000).

De acordo com Correia (2000), os Conselhos Populares na Zona Leste de São Paulo começaram a se organizar em meados dos anos 1970, e se unificaram em um movimento de saúde em 1976. Após a experiência desses conselhos, configura-se uma nova relação dos movimentos populares com o Estado, que também é expressa nas experiências dos governos municipais do Partido dos Trabalhadores na década de 1980, quando os conselhos foram criados como estratégia para

democratizar as gestões municipais e abrindo espaço para as decisões sobre o município incluïrem as discussões e controle da população.

No início dos anos 1980, em um cenário de profunda recessão, toma forma o movimento para democratização do país, demandando eleições diretas para a presidência. A pressão desencadeada por esse movimento originou um governo de transição democrática denominado “Nova República”, pacto conservador entre as elites políticas, empresários e militares. Esse pacto foi estratégico para dar continuidade ao processo de expansão do capitalismo monopolista, cuja consolidação havia se iniciado com o golpe militar em 1964, visto que os militares precisavam ficar na retaguarda porque a ditadura já não era funcional ao grande capital (CORREIA, 2000).

No período de transição democrática, que compreendeu os anos 1985 a 1989, o Estado desenvolveu a função de legitimar o poder instalado sem processo eleitoral direto, entretanto, teve que fazer algumas concessões às classes populares. Como uma tentativa de resposta ao movimento social iniciado com as “Diretas Já”, o governo da Nova República propôs reformas político-administrativas em setores ligados à questão social. Porém, as medidas propostas não foram postas em prática, o que agravou o quadro de desigualdades sociais (CORREIA, 2000).

A relação entre Estado e sociedade civil vai mudando durante a década de 1980. A partir da descentralização, houve uma redefinição das competências e atribuições na gestão das políticas sociais. O modo como os governos locais assumiram as funções de gestão política passou a ser distinto daquele sob o qual foram assumidas durante o governo militar. A Constituição de 1988, construída a partir da influência de uma pluralidade de forças e de sujeitos políticos, estabeleceu o Estado democrático de direito no Brasil e instituiu uma série de princípios e de diretrizes sobre a participação dos cidadãos na formulação, implementação e controle das políticas públicas que foram regulamentadas e operacionalizadas em diversos mecanismos institucionais nos níveis federal, estadual e municipal (AGUIRRE, 2011).

Para Nogueira (2005), as transformações ocorridas no Brasil a partir da década de 1980 são procedentes de uma conjunção de fatos e mudanças, que, ao longo do século XXI, alterou o terreno das relações Estado e sociedade civil. O crescimento da miséria, da desigualdade e do desemprego deixou evidente que os mercados, por si só, não tinham condições (e nem interesse) de proporcionar resultados socialmente justos e economicamente eficientes. Dessa forma,

reconheceu-se que apenas o crescimento econômico não trazia desenvolvimento social, e que políticas e ajustes macroeconômicos recessivos eram poderosas fontes causadoras de pobreza e desigualdade; e a reconhecer que a política econômica não poderia continuar a ser concebida de costas para a sociedade, como atributo apenas de técnicos e funcionários preocupados em racionalizar os custos e em privilegiar a lógica dos mercados. Esta fonte precisa ter um forte e claro conteúdo social. Assim, cresceram as preocupações com a estruturação do Estado, o formato e o modo de funcionamento da administração pública, o modelo de gestão, o teor das políticas públicas e a organização de processos decisórios.

Com o processo de democratização do Brasil, alguns movimentos sociais admitem negociar com o Estado em torno de políticas públicas e abandonam a posição “de costas para o Estado”. O Estado passa a ser visto como atravessado pelas contradições das lutas políticas entre as classes sociais, o que lhe permite incorporar as demandas das classes populares nas políticas públicas implementadas. Estas mudanças na relação entre o Estado e sociedade implica em mudança no caráter do controle social. Abre-se, então, a possibilidade da sociedade, através dos movimentos populares e sindicais, interferir nas ações do Estado (CORREIA, 2000).

O Movimento Sanitário surgiu ainda sob o regime militar, na segunda metade da década de 1970. Ele reunia profissionais, intelectuais e lideranças políticas do setor saúde, e buscava a transformação do setor saúde que integrasse um processo de democratização da sociedade. O marco para legitimação das propostas do Movimento Sanitário acerca do Sistema Único de Saúde como sucessão ao sistema vigente foi a VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada no ano de 1986. No evento, houve ampla participação dos setores organizados da sociedade civil, que, pela primeira vez, tiveram sua presença efetiva. A participação no sistema de saúde foi um dos eixos principais dos debates da conferência, definida como “o conjunto de intervenções que as diferentes forças sociais realizam para influenciar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas para o setor saúde” (MACHADO, 1986, p. 299, apud CORREIA, 2000). O controle social do sistema é apontado como um dos princípios orientadores da reformulação do Sistema Nacional de Saúde, e é apresentado como via imprescindível para a democratização do sistema.

Após dura batalha entre setores progressistas e conservadores, o Movimento Sanitário fez *lobbies* no Congresso, durante o processo da Assembleia Nacional Constituinte, pela adesão de parlamentares à proposta do SUS, até que se garantissem na Constituição Federal a saúde como

direito de todos e dever do Estado, a descentralização com direção única em cada esfera de governo, atendimento integral com prioridade para as atividades preventivas, além dos pressupostos universalização, resolutividade, hierarquização, regionalização e participação. O Movimento Sanitário sempre defendeu a descentralização dos serviços de saúde e a adoção da municipalização, como estratégia para democratizar o sistema nacional de saúde e como um dos princípios do SUS. Além de desburocratizar o sistema, o que geraria maior resolutividade para os problemas apresentados, a descentralização dos serviços de saúde aproxima a gestão do cidadão usuário, podendo este cobrar e interferir mais de perto na política de saúde do município (CORREIA, 2000).

Porém, segundo Correia (2000), isso não representa uma via de mão única, visto que a descentralização também é uma estratégia do projeto neoliberal. Na medida em que responsabiliza os municípios pela política local de saúde, não repassando os recursos para sua efetivação e diminuindo a responsabilidade do governo federal, as estratégias de descentralização estão coerentes com a perspectiva racionalizadora e de redução dos gastos públicos do projeto neoliberal (CORREIA, 1996).

Na lógica econômica, a descentralização é uma medida recorrida para se enfrentar a crise fiscal do Estado, a instabilidade da moeda, o déficit público e a dívida externa. A lógica econômica tem se sobreposto à lógica política, segundo a qual a descentralização seria estratégia democratizante da saúde (COHN, 1994, apud CORREIA, 2000).

No âmbito do movimento de reforma sanitária a descentralização é entendida como deslocamento de poder, não apenas do nível central para local, mas, principalmente, como “um deslocamento do poder para os setores organizados da classe trabalhadora, em aliança com movimentos sociais de usuários e de profissionais” (FLEURY, 1992, p. 34, apud CORREIA, 2000).

Dessa forma, para Correia (2000), toda proposta de descentralização deve vir acompanhada da participação social, para garantir a perspectiva democratizante. Isso é possível graças ao caráter deliberativo atribuído legalmente aos conselhos, por exemplo, o que garante aos setores populares e aos trabalhadores representados um certo poder para intervir.

1.3 – O neoliberalismo e impactos na democracia e participação no Brasil

Silva (2021) aponta que, de modo geral, a cultura política e histórica brasileira e dos países colonizados no mundo possuem semelhanças nos aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos, pois no que se refere a desigualdades, autoritarismos, opressões, racismos, dentre outros elementos históricos, se trata de uma cultura política e social estruturada em visões de mundo autoritárias, clientelistas e oriundas do projeto de sociedade da classe dominante. Estas ideologias seletivas e segregacionistas são expressões concretas de conformação e naturalização das relações sociais pautadas na desigualdade e opressão social, as quais impossibilitam à grande parte da classe trabalhadora o acesso à cidadania, democracia e justiça social. A autora cita Miguel (2018, p. 08) refletindo que debater a conformação do Estado brasileiro é saber que “democracia não é um ponto de chegada [...], é um momento de conflito”, ou seja, o Estado Democrático de Direito instaurado após a Constituição Federal de 1988 não se efetivou para todos os grupos sociais, uma vez que este modelo de democracia e de cidadania liberais não visam à igualdade de oportunidades entre os grupos.

Dagnino (2004) destaca que, no percurso do projeto democratizante, um dos marcos importantes foi o reestabelecimento da democracia formal, com eleições livres e reorganização partidária, o que abriu possibilidade de que este projeto, configurado no interior da sociedade e que orientou a prática de vários dos seus setores, pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado. Por outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta do seu papel de garantidor de direitos, por meio da minimização de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. A década de 1990 é marcada por uma confluência perversa entre esses dois projetos, que, mesmo apontando em direções opostas e até mesmo antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

Em relação ao processo de “reforma” do Estado brasileiro, Behring e Boschetti (2011) argumentam que o período pós 1990 pode ser considerado como de *contrarreforma* do Estado, posto que a denominada Reforma do Estado idealizada por Bresser Pereira (1998) marcou o retrocesso nas conquistas demarcadas na Constituição Federal de 1988, principalmente nas políticas públicas de previdência, assistência social e saúde.

Nos anos do Plano Real, foi vivenciado no Brasil algo bastante diferente do crescimento mal dividido do criticado desenvolvimentismo em seus vários matizes (1930 a 1980). Houve o desmonte, em uma espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital (BEHRING, 2003). Revelou-se a natureza submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras com medidas que fizeram o país andar para trás. Houve, assim, uma redefinição do padrão de reprodução do capital, acompanhada de uma contrarreforma do Estado, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e que delineava um duradouro ajuste fiscal (BEHRING, 2018).

A “reforma” do Estado orientada pelo ajuste, a partir do ano de 1995, foi a versão brasileira de uma estratégia de inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional e representou uma escolha político-econômica, não um rumo natural seguido diante dos imperativos econômicos. Uma escolha característica à maneira de condução das classes dominantes brasileiras ao longo da história, mas com diferenças significativas: “[...] esta opção implicou uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil” (BEHRING, 2003, p. 198).

Behring (2018) aponta que comparações simplistas com a crise de 1929, e a referência genérica ao intervencionismo estatal ao longo do século XX no PDRE (1995), ignorando as particularidades históricas brasileiras, buscavam justificar a direção da “reforma” como necessária e irreversível. O centro da “reforma”, de acordo com a autora, foi, na verdade, o ajuste fiscal.

Ocorreu uma espécie de “aparente esquizofrenia” (BEHRING, 2018, p. 4): defendia-se que as razões da crise estariam localizadas no Estado, donde seria necessário “reforma-lo” para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo gastos. Enquanto isso, a política econômica baseada nas privatizações, nas desvinculações orçamentárias, no superávit primário, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na prática de juros altíssimos, e no pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública corroeu aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro por meio de uma inserção na ordem internacional que deixou o país nas mãos dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado foi em vão com o crescimento exponencial das dívidas internas e externas, mesmo com toda uma montagem macroeconômica coordenada pela dívida.

Segundo Behring (2018), as privatizações e a intensidade do ajuste mostraram o quanto foi preciso muito Estado para criar o mercado “livre” do século XXI, o que confronta-se com a ideia de que há um “paradoxo ortodoxo” (HAGGARD e KAUFMAN, 1992 apud BEHRING, 2018): a necessidade de um Estado forte para a condução do ajuste direcionado à expansão do mercado, o que implica em uma pressão sobre os dirigentes para uma postura mais autônoma, inclusive para tomarem decisões impopulares, e as exigências da consolidação democrática. Isso significa que há uma associação entre autonomia e distanciamento em relação às pressões, que cede espaço às provocações autocráticas em nome da eficácia, o que tem sido recorrente, como se revela no golpe de Estado recente no Brasil, mas também no uso indiscriminado de medidas provisórias, além do uso da força bruta para reprimir movimentos sociais dissonantes. Demier (2017) caracteriza este ataque como uma “blindagem da democracia”.

O autor entende como “democracias blindadas” os governos que se apresentam como democráticos, mas que se fecham cada vez mais ao povo, às demandas e anseios populares, blindando-se e não abrindo espaço para que essas reivindicações sejam ouvidas e atendidas pelos governantes. Quando o são, logo caem nos “ouvidos de mercadores” dos políticos que deveriam representar os interesses do povo (DEMIER, 2017).

Outro aspecto da contrarreforma neoliberal do Estado destacado por Behring (2018) foi o Programa de Publicização, que tomou forma com a criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do chamado Terceiro Setor para a execução de políticas públicas, com destaque para a política social. Ignorando o conceito constitucional de seguridade, combinou-se a esse novo cenário o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção na área social. Assim, considerando o discurso da “reforma” e sua relação com a política econômica apresentada, esteve de fato em andamento uma configuração engenhosa e inteligente de privatização e desresponsabilização do Estado em setores determinados (BEHRING, 2018).

Um último elemento crítico apontado por Behring (2018) diz respeito à prática da Reforma e à consolidação democrática. Os governos de orientação neoliberal não buscaram construir arenas de debate e negociação, e se voltaram para reformas constitucionais em um Congresso Nacional fragmentado, ou para medidas provisórias. A “reforma” terminou por ter um impacto mínimo em termos de aumentar a capacidade de implementação de forma eficiente de políticas públicas,

considerando sua relação com a política econômica e o crescimento da dívida pública. Houve uma forte tendência de desresponsabilização pela política social junto ao desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Isso aconteceu diante de um crescimento da demanda social, associada ao aumento dos níveis de desemprego e pobreza, aprofundados pela macroeconomia do Plano Real, principalmente após 1999.

Diante disso, o que Behring (2003) defende é que o processo não se trata de uma reforma, mas de uma *contrarreforma* do Estado. Embora o termo reforma tenha sido amplamente utilizado pelo projeto em curso no país nos anos 1990, na verdade esteve-se diante de uma apropriação indevida e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés social-democrata, sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importa o seu sentido, suas consequências sociais e sua direção sócio-histórica (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Coutinho (1989 apud BEHRING e BOSCHETTI, 2011) explica que não houveram reformas no sentido social-democrata, mas sim processos de modernização conservadora ou de revolução passiva. Tais processos promoveram mudanças objetivas das condições de vida e de trabalho das classes subalternas, o que inclui o desenvolvimento de um Estado social, porém sempre contidas e limitadas diante das possibilidades, e sempre sob o controle das classes dominantes.

Nesse contexto de contrarreforma, de rompimento e destruição dos direitos sociais em detrimento de uma inserção forçada na ordem financeira internacional, se faz necessária uma sociedade civil atuante e capaz de propor um projeto societário alternativo compatível com os princípios da justiça social.

Segundo Nogueira (2005), houveram sérias determinações materiais para o desencadeamento do processo de contrarreforma do Estado, pois havia chegado ao final do século XX em situação de penúria fiscal. Havia, também, em curso o processo de globalização, que, como processo de reorganização do mundo, afetou os Estados ao mexer com seus territórios e soberania, ao impor projeto de hegemonia da supremacia do mercado e a consolidação de uma cultura mercantil competitiva.

Ainda segundo Nogueira (2005), o autor destaca que estas determinações foram interpretadas não como circunstâncias que deveriam ser respeitadas para ser adequadamente processadas e

transformadas, mas como fatalidades que precisavam ser acatadas e seguidas, tal como um roteiro de adaptação. Assim, os projetos de contrarreforma do Estado, ajuste e estabilização econômica manifestaram as circunstâncias históricas de modo passivo, em que os Estados nacionais se dobraram aos fatos, ao invés de dialogar com eles, convertendo-os em fardo e custo.

Para Nogueira (2005), a reforma no fundo destinava-se a desconstruir o Estado, com o intuito de encontrar outra maneira de posicioná-lo *vis-a-vis* ao mercado e à sociedade, que se modificavam rapidamente por efeito da globalização. O paradigma gerencial foi decisivo nessa operação. Era preciso controlar mais os resultados do que os procedimentos, conceder maior autonomia aos órgãos públicos, descentralizar as estruturas e atividades, flexibilizar os procedimentos, de modo que se configurassem ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos – consumidores.

Porém, apesar do cenário proposto parecer sedutor por meio das promessas de abertura econômica, estabilidade monetária, desenvolvimento, melhoria de vida, emprego e renda, o que se viu foi o declínio das sociedades em termos sociais, urbanos, cívicos e políticos. O reformismo implicou uma grave perda do Estado, ao ajudar a disseminar uma visão negativa do papel da natureza e do sentido do Estado, assim como de sua intervenção na vida econômica e social.

Ao longo da década de 1990, de acordo com Nogueira (2005), essa visão instrumental e fiscalista da gestão correspondeu a uma visão ético-política que definiu o Estado como devendo ser “mínimo”, e que deveria se submeter a “contrapesos” que estariam “fora” dele (mercado, sociedade civil, indivíduos), atuar muito mais em nome daquilo que não deveria fazer ao invés das funções e atribuições explícitas, especialmente em se tratando do enfrentamento das desigualdades sociais, pois os gastos com o social não subiram, poucos esforços foram despendidos para melhorar a qualidade da gestão das políticas sociais.

Isso porque, segundo Nogueira (2005), a contrarreforma adotou iniciativas voltadas tanto para um enquadramento “negativo” da ação estatal: cortes em gastos públicos, privatizações, desregulamentação; quanto para a reconfiguração “positiva” da gestão e da administração pública, a chamada reforma administrativa ou do aparelho do Estado. A reforma foi concebida para promover um aumento significativo do desempenho estatal mediante a incorporação de

formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a “quebrar as amarras do modelo burocrático, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimento (NOGUEIRA, 2005, p. 41)”. Esse trabalho é em favor de uma redução no tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parcerias público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato.

Entretanto, faz uma ressalva ao explicar que se obteve ganhos em termos de modernização administrativa, no entanto, não houve expressivas modificações na imagem da administração pública perante a sociedade, que continuou de modo geral achando que o mercado seria mais competente que o Estado no provimento de certos serviços básicos. De fato, o reformismo da década de 1990 caracterizou-se mais por empreender um movimento de ajuste do que reconstruir o país.

Na verdade, operou como uma espécie de “contra-reforma” do Estado, com a qual o Estado se entrega ao ajuste fiscal e é reconfigurado para interferir de outro modo nas múltiplas expressões da questão social, no terreno dos direitos e das políticas públicas, na própria gestão do desenvolvimento (NOGUEIRA, 2005, p. 51).

Nogueira (2005) adverte, ainda, que no processo de contrarreforma do Estado operaram dois discursos que não se comunicaram e nem se completaram. De um lado, estavam os que se concentravam na modernização, em favor da ideia de que era necessário adotar novos procedimentos gerenciais e transferir para a sociedade civil os encargos e as atribuições antes exclusivos do Estado. De outro lado, estavam os que se voltavam para a denúncia e a resistência em prol dos direitos sociais, de uma sociedade mais justa e da mobilização dos interesses das classes subalternas, marginalizadas ou não privilegiadas. O primeiro discurso relegava os temas sociais a uma agenda futura ainda a protocolar e a entregar-se a uma criação institucional marcada pela rotina; enquanto o segundo discurso deixa de pensar o Estado e não se completa com a proposição de um projeto de país, provocando uma lacuna entre a ação potencialmente emancipatória e a sua resolução institucional. Em decorrência dos discursos e dos interesses propostos, o movimento reformador não se preocupou em articular a dinâmica nacional-legal com uma dinâmica emancipatória, aberta à democracia política, à promoção social e à cidadania. A escolha por menos Estado não originou melhor distribuição de renda ou maior integração social, apenas mais mercado.

Santos (2006) explica que a fragilidade do Estado não foi o efeito secundário ou perverso da globalização neoliberal da economia, diz respeito a um processo político muito preciso e

destinado a construir um Estado forte cuja força está em sintonia com as exigências políticas do capitalismo global.

O contrarreformismo, como resposta aos impulsos do processo de democratização, incorporou quatro ideias inerentes ao discurso democrático em geral e ao radicalismo democrático em particular: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil. Desta forma, a própria lógica de menos Estado, mais democracia, menos burocracia e mais iniciativa, de forma contraditória, exigia uma abertura para a sociedade. Nesse sentido, a participação da sociedade civil seria primordial (NOGUEIRA, 2005).

As demandas e reivindicações da sociedade apontavam para uma expansão do processo de socialização do Estado, que se traduzia em maior disposição cívica de entrar no aparelho estatal e influenciá-lo. Dessa forma, a inclusão de novos sujeitos políticos e as reformulações organizacionais tornaram-se decisivas nas agendas governamentais.

Entretanto, cabe destacar que a palavra “participação” já fazia parte do jargão desenvolvimentista desde o final da década de 1950. Algumas das razões que justificaram o interesse de governos e instituições ligadas ao desenvolvimento em adotar o conceito de participação. Primeiramente, por não mais considerar o conceito enquanto ameaça, governos e instituições interessados em maior produtividade com menor custo necessitam da “participação” para implementação de seus próprios objetivos. O interesse estava baseado no fato de que já haviam a controlar os riscos inerentes a possíveis “abusos descomedidos” na participação. E em segundo lugar, porque a participação se tornou um *slogan* politicamente atraente. Acreditava-se que a participação tornava os projetos mais eficazes e seria uma fonte de investimento, pois os processos participativos traziam para os projetos de desenvolvimento aquilo que lhes faltava para tentar evitar as falhas e os fracassos do passado: o conhecimento da realidade local, da rede de relacionamento e de cooperação no cenário local (AGUIRRE, 2011).

A discussão sobre o conceito de participação nos remete a diversas interpretações. Isto ocorre, segundo Nogueira (2005), devido ao forte conteúdo ideológico que a temática comporta. Por mais que existam diversas tipologias dedicadas a especificar as diferentes categorias de participação (institucionalizadas, direta ou indireta, com foco na decisão ou na expressão,

efetiva ou simbólica), todas refletem ações dedicadas a “fazer parte” de processos que podem ser decisórios ou não.

Para Rocha (2009, p. 49) “a participação é o processo mediante o qual os membros de uma sociedade têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens públicos”. O autor continua dizendo que a participação é uma conquista, em contraste com o modelo de centralização do poder, característico dos regimes autoritários com os quais o Brasil rompeu ao promulgar a Constituição de 1988.

De acordo com Teixeira (2002), independentemente das formas que se pode tomar, participar significa, primeiramente, “fazer parte”, “tomar parte”, ou “ser parte”, de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir-se à “parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado e a relação destas partes entre si e com o todo. Mas, como esse todo não é homogêneo, diferenciam-se interesses e aspirações, valores e recursos de poder. Quem participa afirma-se diante de alguém, procura projetar-se enquanto sujeito portador de valores, interesses, aspirações e direitos: constrói uma identidade.

Participar é também se fazer presente no debate público democrático, em que os pontos de vista se explicitam e se formatam consensos fundamentais, no qual se constituem as opiniões, armam-se as lutas pela hegemonia e delinea-se, em maior ou menor dose, uma idéia de ordem pública e de comunidade política (NOGUEIRA, 2005, p. 152).

Gohn (2003) apresenta algumas concepções em relação à participação: a liberal, a autoritária e a revolucionária. A concepção liberal indica a constituição de uma ordem social que garanta a liberdade individual. “A interpretação liberal objetiva sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas” (GOHN, 2003, p. 15).

As participações corporativa e comunitária derivam da concepção liberal. A primeira busca a articulação entre o processo participativo e a existência de organizações na sociedade, e a comunitária propõe a integração entre os órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado. A participação segundo a concepção liberal não coloca questões como diferenças de classe, raça, etnia, etc.

A concepção autoritária é orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política, e ocorre, geralmente, em regimes políticos autoritários. Gohn (2003) destaca que também pode ocorrer em regimes democráticos e se expressa pela participação de natureza

cooptativa. Como exemplo, pode-se citar o estímulo a programas que visam apenas reduzir os conflitos sociais.

Por fim, a autora apresenta as participações denominadas democráticas, revolucionárias e democráticas radicais. A participação democrática tem como princípio a soberania popular, sendo entendida como um fenômeno que acontece tanto na sociedade civil quanto no plano institucional. A concepção revolucionária propõe a organização para lutar contra as formas de dominação e divisão do poder político. Por fim, a participação democrática radical propõe a substituição da democracia representativa pela democracia participativa, pois implica em uma redistribuição total do poder (CORI, 1990 *apud* GOHN, 2003). Essa concepção determina uma nova ordem social sem exploração e discriminação.

De acordo com Dagnino (2004), em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas, estes se deparam com situações onde o que se espera é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres específicos do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas. O papel das chamadas “organizações sociais”, denominação usada na Reforma Administrativa do Estado, implementada a partir de 1995 pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, para designar a forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, se reduz àquela função e é de forma clara excluído dos poderes de decisão, reservados ao chamado “núcleo estratégico” do Estado.

Ainda segundo a autora, o significado político crucial da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão. A ênfase gerencialista e empreendedorista transita da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal, com todas as implicações despolitizadoras que delas decorrem. Estes significados, de acordo com Dagnino (2004), vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo.

A noção de cidadania também sofreu um dramático deslocamento de significado, conforme autora supracitada. Dramático porque foi precisamente por meio dessa noção de que o projeto participativo obteve seus maiores ganhos culturais e políticos, na medida em que foi capaz de fundar uma redefinição inovadora de seus conteúdos que penetrou profundamente no cenário

político e cultural da sociedade brasileira. Para entender o significado dramático dessa apropriação neoliberal da noção de cidadania:

A então chamada *nova cidadania*, ou cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política. Incorporando características de sociedades contemporâneas, tais como o papel das subjetividades, o surgimento de sujeitos sociais de um novo tipo e de direitos também de novo tipo, bem como a ampliação do espaço da política, esse projeto reconhece e enfatiza o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia. Nesse sentido, a nova cidadania inclui construções culturais, como as subjacentes ao autoritarismo social como alvos políticos fundamentais da democratização (DAGNINO, 2004, p. 103).

Assim, a redefinição da noção de cidadania, formulada por movimentos sociais, expressão não apenas uma estratégia política, mas também uma política cultural⁷.

Segundo Dagnino (2004), um primeiro elemento constitutivo dessa concepção de cidadania se refere à noção de direitos. A “nova cidadania” assume uma redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a máxima “*direito a ter direitos*”. Essa concepção não se limita ao âmbito legal, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais e abstratos. Ela inclui a criação de novos direitos, que surgem de demandas de lutas e de suas práticas concretas. Dessa forma, a própria determinação do significado de “direito” e a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si próprias, objetos de luta política. O direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, são exemplos dessa criação de novos direitos. Além do mais, essa redefinição inclui não apenas o direito à igualdade, como também o direito à diferença, o que especifica, aprofunda e amplia o direito à igualdade.

⁷ A expressão “política cultural” designa normalmente as ações do Estado ou de outras instituições com relação à cultura, considerando um terreno específico e separado da política, frequentemente reduzido à produção de bens culturais como arte, cinema, teatro etc. Dagnino (2004) utiliza “política cultural” para chamar a atenção para o laço constitutivo entre cultura e política, e a redefinição de política que essa visão implica. De acordo com a autora, esse laço constitutivo significa que a cultura entendida como concepção do mundo, como conjunto de significados que integram práticas sociais, não pode ser entendida de forma adequada sem a consideração das relações de poder embutidas nessas práticas. No entanto, a compreensão da configuração dessas relações de poder não é possível sem o reconhecimento de seu caráter “cultural” ativo, na medida em que expressão, produzem e comunicam significados.

Um segundo elemento, que implica o direito a ter direitos, é que a nova concepção de cidadania, ao contrário das concepções tradicionalmente em voga no Brasil, não está vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado de incorporação política gradual dos setores excluídos, com o objetivo de uma integração social ou como uma condição legal ou política para a instalação do capitalismo. A nova cidadania requer, e é inclusive pensada como consistindo nesse processo, a constituição de novos sujeitos sociais ativos, agentes políticos, definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento. Dessa forma, “é uma estratégia dos não-cidadãos, [...] uma cidadania ‘desde baixo’” (DAGNINO, 2004, p. 104).

Um terceiro elemento é a ideia de que a “nova cidadania” transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento em um sistema político já dado. O que está em pauta, na verdade, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade.

De acordo com Dagnino (2004), o reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido pelos movimentos sociais, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder. Daí a importância, aponta a autora, que essa noção adquiriu na emergência de experiências participativas, onde os setores populares e suas organizações lutam para abrir espaço para o controle democrático do Estado mediante a participação efetiva dos cidadãos. Além disso, essas experiências expressam e contribuem para reforçar a existência de cidadãos-sujeitos e de uma cultura de direitos que inclui o direito a ser co-participante em governos locais. Esse tipo de experiência contribui para a criação de espaços públicos onde os interesses comuns e privados, as diferenças e pontos em comum, podem ser expostos, discutidos e negociados.

Um outro elemento dessa concepção ampliada é que a cidadania não está mais confinada dentro dos limites das relações com o Estado, ou entre Estado e indivíduo, mas deve ser estabelecida dentro da própria sociedade, como parâmetro das relações sociais que nela se produzem. O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, principalmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas enraizadas na sociedade como um todo, cujo significado está muito além de se limitar à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos. A “nova cidadania” é um projeto para uma nova

sociabilidade, não apenas a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um modelo que busca mais igualdade nas relações sociais (DAGNINO, 2004).

Um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis implica o reconhecimento do outro como portador de interesses e de direitos legítimos. Isso também implica a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam se consolidar como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e negociação de conflitos, fazendo-se possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social (DAGNINO, 2004).

A propagação dessa concepção de cidadania foi expressiva, e orientou não apenas as práticas políticas de movimentos sociais, mas também mudanças institucionais, como as incluídas na Constituição Federal de 1988. Foi graças a essa propagação que, diferentemente de outros países do continente, no Brasil a expressão “cidadania” esteve longe de se limitar a apenas designar o conjunto da população, mas foi tomada por um significado político claro. É esse significado político, no seu potencial transformador, que passa a ser alvo das concepções neoliberais de cidadania.

As redefinições neoliberais do conceito de cidadania repousam sobre um conjunto de procedimentos. Alguns ressuscitam a concepção liberal tradicional de cidadania, outros são inovadores e abrange elementos novos das configurações sociais e políticas da contemporaneidade. Primeiramente, eles reduzem o significado coletivo da redefinição de cidadania anteriormente empreendida pelos movimentos sociais a um entendimento individualista. Em segundo lugar, se estabelece uma conexão entre cidadania e mercado. Segundo Dagnino (2004):

Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor. [...] Num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania (p. 106).

De acordo com a autora, direitos sociais garantidos pela Constituição brasileira desde os anos 1940 estão sendo eliminados sob a lógica de que eles representam obstáculos ao livre funcionamento do mercado, restringindo assim o desenvolvimento e a modernização. Essa lógica transforma os cidadãos nos novos “vilões da nação”, inimigos das reformas idealizadas para encolher as responsabilidades do Estado. Dessa forma, se constitui uma inversão: o reconhecimento de direitos, antes considerado como indicador de modernidade, torna-se

símbolo de atraso, um anacronismo que impede o potencial modernizante do mercado (TELLES, 2001).

Ainda sobre o deslocamento de significados que a noção de cidadania sofre, o projeto neoliberal propõe uma nova forma de gestão do social, sendo o principal recurso dessa forma de gestão o apelo à solidariedade, se restringindo à responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública e ao bem público, precária e duramente construídas desde os anos 1980. “É através desse entendimento de cidadania restrito à responsabilidade moral privada que a sociedade é chamada a engajar no trabalho voluntário e filantrópico, que se torna cada vez mais o hobby favorito da classe média brasileira” (DAGNINO, 2004, p. 107). Cidadania se reduz à solidariedade para com os pobres, caridade.

Esse entendimento de cidadania domina as fundações empresariais, o chamado “terceiro setor”. Caracterizadas por uma ambiguidade constitutiva entre os interesses mercantis de maximização de lucros por meio de uma imagem baseada na “responsabilidade social”, essas fundações se tornaram referência em cidadania no Brasil. Com a ausência de referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade, uma das consequências é o deslocamento dessas questões, que passam a serem tratadas sob o ângulo da gestão técnica ou filantrópica. A pobreza e a desigualdade são retiradas da arena pública/política. A própria substituição do termo sociedade civil e pela adesão ao termo Terceiro Setor (o primeiro e o segundo seriam o Estado e o Mercado, respectivamente) como substituto designa a intenção de remover a cidadania do terreno da política, retomado novamente pelo seu detentor exclusivo: o Estado.

Dagnino (2004) destaca que um dos pontos fundamentais do esforço democratizante dos anos 1970-1980 com a luta contra um Estado autoritário e centralizador, era também uma luta contra uma concepção estatista de poder e de política e por uma visão ampliada da política e seus agentes. Essa visão incluía a sociedade civil enquanto arena política legítima e enfatizava a cidadania, conforme discutido antes, como um processo de constituição de sujeitos políticos.

De acordo com Dagnino (2004), é na formulação de políticas sociais a respeito da pobreza e desigualdade, na qual se concentrou grande parte das lutas organizadas pela demanda de direitos igual e pela extensão da cidadania, e também para onde se dirigiu a participação da

sociedade com o objetivo de assegurar direitos universais a todos os cidadãos, portanto, no terreno privilegiado do projeto democratizante, que se percebe com maior clareza o avanço dessas versões neoliberais da concepção de cidadania. Com o avanço do modelo neoliberal e a redução do papel do Estado, as políticas sociais cada vez mais são formuladas como esforços emergenciais dirigidos a certos setores sociais, cujos sujeitos não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como pessoas “carentes”, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada.

Esse deslocamento de “cidadania” e “solidariedade” encobre sua dimensão política e destrói as referências à responsabilidade pública e interesse público, construídas com tantas adversidades pelas lutas democratizantes no passado. “A eficácia simbólica dos direitos na construção de uma sociedade igualitária e democrática se perde, reforçando ainda mais um já poderoso privatismo como a orientação dominante no conjunto das relações sociais (DAGNINO, 2004, p. 108).

O projeto neoliberal, segundo a autora, operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista de política e de democracia. Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas também seus participantes, processos, agenda e campo de ação.

Portanto, o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado encontra sua contrapartida no encolhimento também do espaço da política e da democracia, ambas são limitadas ao mínimo possível. O projeto participativo e democratizante se articulou precisamente para combater essas visões estreitas, reducionistas e excludentes de política e de democracia. Assim, os projetos neoliberal e participativo se configuram como projetos nitidamente distintos, não há confluência (DAGNINO, 2004).

A partir de Gramsci, Nogueira (2005) aponta para a presença de quatro modalidades de participação, as quais têm coexistido e se combinado de diferentes maneiras conforme as diferentes circunstâncias histórico-sociais. Representam diferentes graus de consciência política coletiva, correspondendo, assim, à maior ou menor maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais.

A primeira modalidade é a *participação assistencialista de natureza filantrópica ou solidária*. Trata-se de uma atividade universal e atemporal, existente em todas as épocas, de natureza gregária e associativa do ser humano, relevante entre os segmentos sociais mais pobres e marginalizados, ou nos momentos históricos em que crescem a miséria e a falta de proteção, funcionando como uma estratégia de sobrevivência. Essa modalidade tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organização dos grupos sociais, ou de menor consciência política coletiva, o que Bordenave (1983) denomina como sendo um processo de microparticipação, no qual as aspirações dizem respeito a demandas imediatas e pessoais.

A segunda modalidade denominada *participação corporativa* é aquela que se propõe à defesa de interesses específicos de determinados grupos. Trata-se de uma participação fechada em si, e tem um propósito particular, no qual ganham apenas os que pertencem ao grupo ou associação. Essa modalidade de participação esteve presente na origem do sindicalismo moderno. Assim como a participação assistencialista, esta modalidade também é universal. Ambas estão articuladas, mantendo uma relação próxima com os problemas existenciais imediatos, práticos, concretos, quase sempre de origem econômica. Destacamos que ambas modalidades de participação integram uma espécie de dimensão “pré-política”, na qual os grupos reconhecem a necessidade de unir-se para se defender ou para negociar em melhores condições os termos de sua “adesão” à sociedade.

A terceira modalidade nos projeta para o campo político de fato. A participação eleitoral não tem como objetivo apenas a defesa de interesses particulares, interfere diretamente na governabilidade e produz efeitos que afetam toda a coletividade. Abrange uma consciência mais clara do poder político e das possibilidades de direcioná-lo ou de reorganizá-lo. Nesta modalidade o cidadão está mais maduro, afirmando-se não apenas em relação a si próprio e de seus interesses (direitos individuais e civis), mas também em relação aos outros (direitos políticos).

A quarta e última modalidade corresponde à participação política. Inclui e avança sobre as modalidades de participação eleitoral e corporativa. Não colide com elas, nem as rejeita; realiza-se considerando a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto. Nogueira (2005), citando Rousseau, afirma que esta é uma prática ético-política, que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, com a força e consentimento, com o governo e convivência. Ou seja, tanto com

o ato pelo qual se elege um representante quanto com o “ato pelo qual um povo é povo, pois esse ato constitui o verdadeiro fundamento da sociedade” (NOGUEIRA, 2005, p.133).

Através da participação política, indivíduos e grupos podem interferir fazendo com que as diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como fazendo com que o poder se democratize e seja compartilhado. É esta modalidade de participação que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os direitos humanos. Sendo os cidadãos os protagonistas centrais.

Porém, a qualidade e as implicações práticas da participação dependem de como ela se vincula à política e ao político, do quanto ela se mostra associada consistentemente a um campo ético-político específico. Nem toda ação coletiva se orienta pelo político, muito menos põe em xeque o poder ou as relações de dominação e de hegemonia.

A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais visando à garantia de direitos, e interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes, concentra-se muito mais na obtenção de vantagens e de resultados do que na modificação da correlação de forças ou padrões estruturais. Corresponde a um tipo de participação específica, denominada “participação cidadã”, que pode combinar as quatro modalidades acima descritas.

Este tipo de participação pode se manifestar de modo variado. Traduz dois elementos distintos: por um lado, expressa a intenção de determinados sujeitos de interferir, “tomar parte” no processo político e social, de forma a fazer valer seus interesses particulares; e de outro, expressa o elemento cidadania, no sentido cívico, que, de acordo com Teixeira (2002), realça as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. Essa dimensão cívica se articula com a ideia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive daqueles que, pelas condições econômicas e sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do direito de ter direitos.

Para Correia (2000), os mecanismos de participação institucionalizados, os conselhos e conferências, apesar de conquistados sob luta e pressão, podem, por um lado se constituírem em mecanismos de legitimação do poder dominante e de cooptação dos movimentos sociais. Por outro lado, podem ser espaços de participação e controle social, na perspectiva de

ampliação da democracia. O espaço de participação popular nos conselhos é contraditório, pode servir para legitimar ou reverter o que está determinado. Porém, a autora aponta que não deixa de ser um espaço democrático, em que vence a proposta do mais articulado, informado e com maior poder de barganha. É uma arena de lutas na qual estão presentes diferentes interesses: públicos, privados, corporativos, coletivos, individuais.

Segundo Bruce (2007), o sentido de participação predominante existente hoje é parte de um projeto neoliberal em uma sociedade marcada por conflitos entre interesses privados do mercado e a responsabilidade pública do Estado.

É uma tensão com o mercado que não quer financiar o social, responsabilizando conseqüentemente, a sociedade civil. Marcada por ambivalências, numa correlação de forças constante entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, a participação se define como uma questão histórica na sociedade brasileira (p. 99).

A abertura de espaços de participação pode facilitar a obtenção de respostas para as demandas da comunidade, contudo, destacamos que, nesses mesmos espaços, as pessoas podem estar participando sem de fato estarem interferindo no processo de deliberação. A questão principal, segundo Teixeira (2002) é: “a quem e como?”. Quem toma as decisões no Estado, e como isso se desenrola, no sujeito e no processo. Quanto ao sujeito, trata-se, segundo o autor, de definir quem são os atores. Elites tecnicamente preparadas e selecionadas, por meio de processo eleitoral, ou cidadãos, de forma indireta ou por meio de mecanismos que permitam de fato a sua expressão e deliberação. Quanto ao processo, deve ser verificado se a seleção implica apenas na escolha de quem está decidindo, tendo liberdade de ação, ou se é objetiva, com critérios e elementos de decisão, com os respectivos controles e possibilidades de serem revisados pelos cidadãos.

1.4 As experiências de participação social nos governos petistas

Segundo Avritzer (2018), os anos 1990 tornaram o Brasil um “laboratório” de práticas participativas. O surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre, que se estendeu para mais de 201 cidades, chamou a atenção de organizações do Norte e do Sul sobre novas formas de participação geradas pela democratização brasileira. Os conselhos de políticas foram resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), através do Estatuto da Cidade foram surgindo no Brasil os chamados “Planos Diretores Municipais”, que se tornaram obrigatórios em cidades com mais de 20.000 habitantes. Além das chamadas conferências nacionais (AVRITZER e SOUZA, 2013).

Desse modo, observa-se que no Brasil existe uma infraestrutura de participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho, ainda que a grande questão em relação a estes modelos de participação seja a sua relação com as formas de participação (SANTOS e AVRITZER, 2002). Assim, apesar deste enorme aumento das formas de participação no Brasil, é possível apontar pelo menos três limites claramente demarcados durante as manifestações populares ocorridas em junho de 2013.

Em primeiro lugar, Avritzer (2018) aponta um distanciamento relativo do Partido dos Trabalhadores (PT) em relação às políticas participativas, não subestimando a importância do partido na ascensão destas políticas no Brasil. Na primeira fase, entre 1990 e 2004, a participação sempre foi mais forte e intensa nas administrações locais do PT do que nas administrações de outros partidos. Este distanciamento se inicia a partir de derrotas eleitorais nas eleições de 2004 e de novas administrações do partido que fazem poucos investimentos significativos no Orçamento Participativo (OP), que se torna uma política participativa opcional no campo do PT.

Outro fenômeno apontado pelo autor refere-se a uma segmentação da participação entre as políticas sociais e a infraestrutura que se inicia ainda durante o processo de democratização. De um lado, nota-se o intenso uso de participação nas políticas sociais, enquanto de outro, percebe-se uma ausência quase integral da participação na área de infraestrutura. Apesar de ocorrerem simultaneamente, estes dois fenômenos têm origens diferentes. De acordo com Avritzer (2018), no que diz respeito à área de infraestrutura, esta não foi uma arena privilegiada nas reivindicações dos movimentos sociais na década de 1990, devido principalmente ao apagão de investimentos em infraestrutura provocado pela crise da dívida externa no período que precedeu à democratização brasileira. Já no que tange à participação local, tudo indica que existem sinais de esgotamento dentro das gestões ligadas ao próprio Partido dos Trabalhadores e aos partidos de orientação centro-esquerda. Dessa forma, a participação não foi capaz de se generalizar no campo dos movimentos sociais e do PT.

Em terceiro lugar, temos a questão do plano nacional e dos desafios da participação social neste nível. Santos e Avritzer (2002) apontam a necessidade de rearticular a relação entre participação e representação, uma tarefa que só poderia ser realizada no plano nacional. Hoje, segundo Avritzer (2018), o Brasil ainda não foi capaz de realizar esta tarefa democrática. Desde 2003, com a chegada do PT ao poder, o governo federal adotou uma orientação genericamente participativa que implicou em uma expansão dos conselhos nacionais e uma forte expansão das

conferências nacionais, que já existiam antes de 2003, porém se limitavam às práticas de algumas áreas de políticas participativas, dentre as quais se destacam a saúde e a assistência social (AVRITZER, 2013).

Avritzer (2018) aponta duas questões no tocante à participação em âmbito federal. A primeira é que existe um forte desequilíbrio em relação às políticas participativas e à efetividade das conferências nacionais no plano federal. A segunda questão é que a participação é inexistente na área de infraestrutura, mas, ainda mais relevante, o Brasil está construindo a sua infraestrutura de forma antidemocrática e antissocial, com distanciamento de sujeitos sociais da classe subalterna.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma nova relação entre representação e participação. Em seus artigos sobre soberania (artigo 1º) e participação direta (artigo 14º) e nos capítulos sobre as políticas sociais participativas, ela constituiu o ponto de partida na direção da participação social no Brasil. Segundo Avritzer (2018), o orçamento participativo foi uma das políticas que consolidou este passo inicial dado na direção da participação. A introdução do OP em Porto Alegre em 1990 levou a um forte sucesso que pode ser apresentado em três resultados: primeiramente, a forte participação, o que surpreendeu até mesmo alguns dos seus proponentes, mas uma participação desigual fortemente marcada pela presença ou não de movimentos associativos nas regiões. Este foi o ponto de partida do OP, que também foi marcado pela capacidade de realizar obras públicas de visibilidade a partir da decisão dos próprios sujeitos sociais e pela inversão de prioridades políticas.

Com o sucesso inicial do OP em Porto Alegre no começo da década de 1990, a participação se tornou uma característica generalizada das administrações locais petistas e de muitos partidos do centro-esquerda, como, por exemplo, o PSB. Até 2004, o OP passou a ser implementado em 201 municípios de todas as regiões do Brasil, com destaque nas regiões Sul e Sudeste (AVRITZER, 2018).

Com o sucesso do OP introduziu-se uma forma contra-hegemônica de participação que obteve êxito por dois motivos: em primeiro lugar, pela demonstração da capacidade dos sujeitos sociais que participaram das assembleias regionais de tomarem decisões com base no debate aberto; e em segundo lugar, pelo amplo efeito distributivo das decisões do OP (PIRES e VAZ, 2010).

Porém, o crescimento do OP alcançou o seu limite e o ano de 2004 é o que melhor indica este esgotamento relativo. Ele foi marcado por três fenômenos principais: em primeiro lugar, a derrota eleitoral do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, que teve um significado político e simbólico, pois se tratou de uma derrota de uma proposta de estruturar participativamente a cidade (AVRITZER, 2018). Em segundo lugar, há uma perda da centralidade do OP nas gestões do Partido dos Trabalhadores, que se expressa principalmente por uma diminuição dos recursos alocados no OP em quase todas as cidades com gestões petistas.

Avritzer (2018) aplica o mesmo raciocínio em relação aos conselhos de política, principalmente o de saúde. Os conselhos que surgiram na década de 1990 se generalizaram pelo país de forma relativamente rápida. Tomando como exemplo o conselho de saúde da cidade de São Paulo, o autor aponta que este espaço se tornou muito importante para a política de saúde da cidade, estabelecendo diretrizes de ampliação do acesso à saúde na cidade que se manifestaram posteriormente em outros municípios. Também houve neste espaço uma perda de centralidade ligada tanto à disputa política quanto a outros fatores. O conselho de saúde da cidade de São Paulo foi desativado durante as gestões conservadoras de Paulo Maluf e Celso Pitta, em uma das lutas políticas mais expressiva no Brasil em torno da Participação (TATAGIBA, 2004), mas a questão central foi a diminuição da influência dos conselhos durante as administrações do Partido dos Trabalhadores.

Assim, Avritzer (2018) aponta que a participação em conselhos esbarrou em limites na primeira metade da década de 2000, apesar de haver uma boa base constitucional e experiências bem-sucedidas. As políticas passam a se encontrar relativamente isoladas nas administrações do PT, o que está relacionado a uma mudança na perspectiva participativa do próprio partido. O autor afirma que as administrações do partido, no lugar de constituírem um sistema de participação, acabaram se distanciando da sua própria origem participativa, ao mesmo tempo em que a participação social recebeu um impulso com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil.

A trajetória do Partido dos Trabalhadores – PT durante os anos 1990 foi construída a partir de um discurso crítico ao capitalismo e ao neoliberalismo, no combate às privatizações, às terceirizações, ao modelo de Estado gerencial e em defesa de políticas sociais e públicas universais e de responsabilidade do Estado (SITCOVSKY, 2013).

Segundo Sitcovsky (2013), a América Latina foi alvo privilegiado das propostas advindas do Consenso de Washington, as quais foram objeto de diversos acordos econômicos firmados entre os governos latino-americanos e as agências multilaterais, principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A regulamentação da economia, o ajuste fiscal, a flexibilização das relações de trabalho, a privatização do patrimônio público, a reforma gerencial do Estado e o redimensionamento das políticas sociais – o qual acentuou a mercantilização de direitos sociais combinando a focalização e a seletividade – estiveram presentes nesses acordos.

Para Sader (2013), as ações dos governos petistas conformam uma nova agenda para o país, e esse novo caminho estaria distante das prescrições neoliberais. O autor argumenta que tais governos representam a construção da hegemonia pós-neoliberal e afirma que

os governos do Lula e da Dilma podem ser caracterizados como pós-neoliberais, pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal – de Collor, Itamar e FHC – e pelos elementos que tem em comum com outros governos da região, como os Kirchners na Argentina, da Frente Ampla no Uruguai, de Hugo Chávez na Venezuela, de Evo Morales na Bolívia e de Rafael Correa no Equador (SADER, 2013, p. 138).

Segundo o autor, os governos Lula e Dilma representaram uma ruptura e promoveram uma inflexão na sociedade brasileira, nos colocando “na contramão das tendências mundiais”, apesar do modelo neoliberal ainda seguir dominante em escala mundial (SADER, 2013, p. 141). Dois elementos ganhariam centralidade na tese da hegemonia pós-neoliberal: o papel de indutor econômico do Estado e a prioridade nas políticas sociais.

No que se refere ao papel de indutor econômico do Estado brasileiro, é possível localizar uma linha de análise comum entre a tese do pós-neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo (SITCOVSKY, 2013). Do ponto de vista do governo federal, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) representa, sem dúvidas, o componente central dinamizador do ciclo virtuoso de crescimento, através de investimentos estratégicos em infraestrutura que procuram aumentar a taxa de investimentos da economia e eliminar os empecilhos logísticos do Brasil.

Para Mattoso (2013, p. 116), “[...] depois de anos de neoliberalismo, de subordinação aos interesses rentistas e de ausência de políticas econômicas pró-desenvolvimento, fortaleceu-se o uso de políticas desenvolvimentistas e de combate à pobreza”. Esse movimento combinaria políticas sociais, que permitiriam a ampliação do mercado interno, do poder de consumo das famílias e dos investimentos estatais em infraestrutura.

Pochmann (2013) defende a existência de um novo padrão de desenvolvimento no país, pois a estratégia de mudança social pós-neoliberal fundamenta-se em quatro pressupostos: o primeiro consistiria em deixar de lado a ideia neoliberal de que, ao alcançar a estabilidade financeira, produziríamos um efeito positivo na economia e, como consequência, avanços sociais; o segundo pressuposto abarca a ênfase nas políticas sociais, na medida em que se operam rupturas com a perspectiva dos governos dos anos 1990; o terceiro compreende a busca da maior autonomia na governança interna da política econômica do país, cujo resultado direto foi a transição da macroeconomia da financeirização para a macroeconomia do produtivismo; o quarto e último pressuposto está disposto no reposicionamento do país na nova geopolítica mundial, pois o Brasil equacionou alguns dos principais problemas da vulnerabilidade externa.

Para Belluzzo (2013), o desenvolvimentismo dos anos 1950 e 1960 criou uma idealização de que o crescimento econômico solucionaria automaticamente as desigualdades econômicas, sociais e políticas transmitidas pela sociedade agrário-exportadora e semicolonial. Aquele desenvolvimento não possibilitou a redução das desigualdades, e ainda complementa o autor:

na esteira de um processo de urbanização acelerada, o desenvolvimentismo transportou as iniquidades do campo para as cidades, onde, até hoje, as mazelas da desigualdade e da violência sobrevivem ex-postas nas periferias e nos morros (BELLUZZO, 2013, p. 109).

Dessa forma, Sitcovsky (2013) conclui que existe uma convergência nas análises entre aqueles que defendem os méritos dos governos petistas, atestando a existência de um neodesenvolvimentismo no Brasil. Reconhece-se que o “novo” deriva das seguintes tendências: maior aporte de investimentos em infraestrutura, políticas sociais de renda, reindustrialização e estímulo ao consumo.

Leher (2013) afirma que a ditadura militar silenciou, nas universidades, o pensamento crítico ao desenvolvimento.

Como a crítica à ideologia do desenvolvimento estava afundada nos subterrâneos do pensamento crítico, paulatinamente, a defesa do desenvolvimento foi se firmando como contraponto ao neoliberalismo, assumindo, na aparência, feição progressista: como os neoliberais eram avessos ao protagonismo do Estado em certos domínios, os críticos do neoliberalismo se apegaram à *estatolatria*, negligenciando toda uma tradição crítica sobre o Estado capitalista. O mesmo pode ser dito sobre o desenvolvimento: como é criticado pelos neoliberais, logo o desenvolvimento é sinônimo de pós-neoliberalismo. Assim, ao longo dos anos 1990, em especial no final dessa década, muitos economistas nekeynesianos estão sustentando a opção desenvolvimentista, assim como parcelas relevantes da esquerda, entre as quais as

tendências majoritárias do PT e lideranças destacadas de movimentos sociais (LEHER, 2013, p. 12).

Desde os anos 1990 percebe-se o (re)surgimento, como parte da construção da hegemonia da classe dominante, da divulgação de uma ideologia que defende uma intervenção estatal em determinadas expressões da “questão social”, principalmente a miséria e a extrema pobreza. Castelo (2013) afirma:

O objetivo é a gestação de um consenso mundial em torno de problemas e responsabilidades globais que contaria, segundo os ideólogos do social-liberalismo, com o apoio de todos os grupos sociais, substituindo a luta de classe pela harmonia e conciliação sociais. As fronteiras ideológicas entre as esquerdas e as direitas, algo sólido no passado, teriam se dissolvido no ar, abrindo espaço para uma política pragmática de resultados imediatos. Por isso, fala-se em uma agenda político-cultural para além da direita e da esquerda (p. 72).

É evidente que a realidade brasileira sofreu mudanças ao longo dos governos Lula e Dilma, desconsiderar isso seria o não reconhecimento de que foram processadas alterações na ação do Estado brasileiro, o que acaba por produzir um conhecimento mistificador que não permite que nos aproximemos do real tal como ele é: síntese de múltiplas determinações.

A crítica da economia política nos leva a analisar a realidade através de uma perspectiva de totalidade, com um processo de investigação que requer um movimento de aproximações sucessivas e tem como ponto de partida a realidade como se apresenta, para, em seguida, extrair do real as categorias que expressão seu movimento contraditório. Sitcovsky (2013) considera que a formulação neodesenvolvimentista identifica a aparência com a essência do fenômeno, o que acaba por produzir uma análise mistificada e mistificadora do real.

Gonçalves (2013) aponta que, no governo Lula, não houveram grandes transformações, reversão de tendências estruturais e políticas desenvolvimentistas. Por outro lado, o autor afirma que os defensores do governo Lula ressaltam que, pelo menos, houve melhora com a redução da desigualdade de renda e da pobreza, o que, para o autor, é um argumento irrefutável, embora incipiente.

O autor, na trilha da economia política, avalia que o Brasil se localiza dentro do modelo liberal periférico e garante que, ao contrário do modelo nacional-desenvolvimentista, o governo Lula representa um “nacional-desenvolvimentismo às avessas” (GONÇALVES, 2013, p. 109). A ideologia desenvolvimentista aponta mudanças nos rumos da política econômica e sustenta ter havido um redirecionamento da ação do Estado, o que refletiu na retomada da industrialização, valorizando o mercado interno e a indústria nacional.

Em relação à industrialização, os dados sistematizados por Gonçalves (2013) apontam a manutenção da desindustrialização e a dessubstituição de importações.

[...] A participação da indústria de transformação no PIB do Brasil reduziu-se de 18%, em 2002, para 16% em 2010 (IEAI, 2011). [...] Nesse período, a taxa de crescimento real do valor adicionado da mineração é 5,5%, da agropecuária é de 3,2% e da indústria de transformação é 2,7%. De fato, são esses diferenciais entre essas taxas de crescimento que informam o processo de desindustrialização (GONÇALVES, 2013, p. 91).

Além disso, é preciso observar a participação das *commodities* na economia brasileira, pois o peso que assumiram contrariam a possibilidade de uma Era Desenvolvimentista em curso no país. De acordo com Gonçalves (2013) observou-se uma forte tendência de ampliação da participação de produtos básicos (25,5%, em 2002, e 38,5% em 2010). Sitcovsky (2013) evidencia que a reprimarização foi estimulada e operada pelo *boom* de preços das *commodities*, sendo emblemático nesse processo o papel que as transnacionais assumiram na América Latina e, naturalmente, no Brasil.

Soma-se ainda a questão da financeirização, pois os indicadores evidenciam uma situação ainda pior no final do governo Lula:

O diferencial de rentabilidade entre o setor real e o setor financeiro está associado ao diferencial de acumulação de capital entre esses setores. A dominação financeira é evidenciada, então, pela crescente relação entre os ativos totais dos 50 maiores bancos e das 500 maiores empresas do país no período 2003-2010 [...]. Essa relação aumentou de 0,995 em 2002 para 1,74% em 2010. Ou seja, antes do Governo Lula, o valor dos ativos dos 50 maiores bancos era praticamente igual ao das 500 maiores empresas; no final do Governo Lula, o valor dos ativos dos 50 maiores bancos era 74% maior do que o valor dos ativos das 500 maiores empresas (GONÇALVES, 2013, p. 108).

Ao contrário do que apontam os defensores da “nova” fase desenvolvimentista no país, na qual um dos fundamentos seriam o fortalecimento da indústria nacional, o que a realidade revela é a desnacionalização, uma reprimarização e a prevalência das finanças, dando continuidade à financeirização da economia, resultando na apropriação do excedente econômico pelos setores financeiros dominantes. Dessa forma, para Sitcovsky (2013), ao menos do ponto de vista estritamente econômico, não há como sustentar a tese de que o país estaria experimentando um pós-neoliberalismo e/ou desenvolvimentismo. Porém, na defesa dessa nova fase do país, também aparecem, entre os argumentos, a referência às políticas sociais de transferência de renda como expressão dos rumos trilados pelos governos petistas.

Para Pochmann (2013), o papel do Estado em relação aos governos petistas se mostrou fundamental para o Brasil poder retornar à luta pela superação do subdesenvolvimento. Para

isso, foi fundamental um reposicionamento das políticas públicas, com destaque para a ênfase dada às políticas sociais ocorrida nesses governos. O autor considera que

as bases da economia social atual originaram-se na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu os grandes complexos do Estado de bem-estar social no Brasil, especialmente no âmbito da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), favoráveis ao avanço importante do gasto social absoluto e relativo ao PIB. Mesmo assim, a difusão do receituário neoliberal na década de 1990 praticamente paralisou as possibilidades de avanço do gasto social, com crescente focalização dos recursos e desvio da tendência universalista. Atualmente, por exemplo, o gasto social agregado se aproxima de 23% do PIB, quase dez pontos percentuais a mais do verificado em 1985 (13,3%) (POCHMANN, 2013, p. 151).

Para Mattoso (2013):

o conjunto de programas e ações do Estado, tais como os de garantia de renda (seguridade social e Bolsa Família, por exemplo), de garantia de bens e serviços (saúde, água, luz, entre outros) e de regulação (como o salário-mínimo), mesmo que ainda demandando melhor articulação, conformou uma maior mobilização de recursos fiscais e uma nova política social, capazes de enfrentar a pobreza e a desigualdade endêmicas e favorecer a ampla recuperação do mercado interno (p. 115).

Sob essa ótica, o governo Lula teria dado os primeiros passos no caminho da ruptura com a agenda neoliberal, no que tange às políticas sociais e, na sequência, o governo Dilma deu continuidade às conquistas nesse campo. A população de menor rendimento teriam sido os mais beneficiados com a adoção de programas dirigidos para esse público, com destaque para o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria.

Destacamos que, de acordo com Mota (2013), justamente com a expansão dos programas de transferência de renda e da política de assistência social, estabeleceram-se as condições para a mercantilização dos direitos sociais, cujas ações, no campo da previdência e da saúde complementares, suscitarão a ampliação de atividades rentáveis e lucrativas, destinadas aos setores médio-assalariados, enquanto a previdência e a saúde públicas sofreram sucateamento e precarização.

Maranhão (2006) afirma que:

O aumento dos investimentos em uma política social para os pobres esconde a abertura de novos e lucrativos mercados de investimentos para o capital privado, em detrimento do serviço público. Assim é que, atualmente, a “inclusão dos excluídos” serve de discurso de legitimação para o avanço do capital sobre os ativos públicos e para o andamento das reformas neoliberais (p. 42-43).

Para Mota (2009), o mercado passa a ser uma mediação explícita, e a afirmação e expansão da assistência social trás novas problemáticas à tona: uma regressão no âmbito dos direitos já

consolidados no campo da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e assistência social em circunstâncias de desemprego e precarização do trabalho. Como resultado desse processo, ocorrem as tendências de privatização e assistencialização da seguridade social brasileira (MOTA, 2013).

O combate à fome e à miséria apareceram como prioridades na campanha eleitoral de Lula nas eleições para Presidência da República de 2002. Depois de eleito, criou o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, reinstalou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, lançou o novo programa, o Fome Zero e, nele, um novo programa de transferência de renda: o Cartão Alimentação. Em outubro de 2003 a política de transferência de renda do governo foi alterada com a criação do Programa de Transferência de renda com Condicionalidades – o Programa Bolsa Família. O Programa deu início a um processo de unificação das ações de transferência de renda do governo até então existentes (IPEA, 2009).

Para Sitcovsky (2013), o Programa Bolsa Família trouxe uma inovação no campo dos benefícios e consolidou o pilar da garantia de renda como parte da política pública de assistência social no país. Até 2003, a transferência de renda – entendida como um conjunto de programas de caráter não contributivo que operam a concessão de benefícios monetários de forma continuada – do governo federal funcionava através de programas e projetos com objetivos e públicos diversos.

O autor supracitado afirma que o estudo dos programas de transferência de renda sugere que eles ganham destaque no conjunto de estratégias de enfrentamento à pobreza, na América Latina, a partir dos anos 1990. O Banco Mundial e o FMI passaram a exigir como parte dos empréstimos aos governos a adoção de uma agenda de combate à pobreza, e uma das estratégias indicadas pelas organizações é a implementação de programas de renda mínima (SITCOVSKY, 2013).

Como forma de atenuar as mazelas dos países latino-americanos, as determinações neoliberais indicavam a necessidade de operar um conjunto de reformas que transformou as estruturas dos Estados, estimulando privatizações, liberalização econômica, mercantilização de serviços públicos, desmantelamento de direitos sociais etc. As medidas de ajuste estrutural adotadas por quase todos os países da América Latina e Caribe promoveram a reestruturação do Estado, a

desregulamentação das relações econômicas e sociais e reformas que redesenharam os sistemas de seguridade social, reforçando a lógica do seguro social (SITCOVSKY, 2013).

Como resultado da implementação das políticas de orientação neoliberal, ocorreu a ampliação do desemprego, da pobreza e a precarização dos serviços públicos, o que foram usados como argumentos para levar a cabo as reformas da previdência social em diversos países da região. Sob o discurso de inclusão dos trabalhadores precários, operaram-se mudanças nos sistemas previdenciários, mas não demorou muito para se revelar a incapacidade de inclusão dos trabalhadores informais e precarizados.

Os dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD (IBGE, 2009) de 2008 indicam que mais de 44 milhões de brasileiros (47,9% da população ocupada) não tinham cobertura previdenciária. Assim, os excluídos da previdência transitam para a assistência social tornando-se beneficiários do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Sitcovsky (2013) destaca que o discurso amplamente divulgado no qual baseou-se para justificar as reformas da previdência nos governos FHC e Lula, foi o da equidade e o da inclusão dos trabalhadores sem direito a aposentadoria, porém os dados mostram o contrário. As reformas dos sistemas previdenciários no Brasil não implicaram na incorporação dos trabalhadores que estavam desprotegidos.

Boschetti (2008), sobre essa tendência, afirma que:

a ‘solução’ encontrada por esses países para minorar os efeitos das “reformas” no sistema previdenciário tem sido a expansão de benefícios não contributivos, de natureza assistencial, focalizados em situações de extrema pobreza e montantes reduzidos (p. 190).

É nesse cenário que irão se desenvolver as iniciativas de criação dos programas de transferência de renda nos países da América Latina, tendo como característica a focalização e a seletividade, com duração indeterminada e algum tipo de condicionalidade associada às políticas de educação e saúde.

[...] Os programas de transferência de renda condicional constituem modalidades de intervenção que visam à promoção da acumulação de capital humano entre as crianças e os jovens e dessa forma, romper o ciclo intergeracional da pobreza. Mais especificamente, o condicionamento opera como um mecanismo de incentivos para que as famílias invistam em capital humano através da nutrição, educação e saúde (VILLATORO, 2004, p. 29).

Ou seja, os programas de transferência de renda condicionada consistem em transferir recursos para famílias pobres que devem se comprometer a cumprir metas referentes à educação, saúde e nutrição. Segundo CEPAL (2006):

a combinação de assistência em dinheiro com condicionalidades de saúde e educação permite combinar a redução da pobreza no curto prazo com os objetivos a longo prazo, através do desenvolvimento do capital humano como forma de superar os mecanismos de reprodução intergeracional da pobreza. Esses programas são baseados na premissa de que os pobres não têm oportunidades suficientes e não podem tratar adequadamente as situações adversas que surgem e como resultado, há grandes perdas de capital humano, quer em termos de educação ou saúde, ou ambos (p. 164).

Sitcovsky (2013) problematiza que as iniciativas de expansão da assistência social por meio dos programas de transferência de renda estão longe de representar a adoção de novo receituário para as políticas sociais, e sim consolidam as tendências regressivas da seguridade social no Brasil e nos demais países da América Latina desde os anos 90.

Para Mota (2009), a seguridade social brasileira, está longe de formar um amplo e articulado mecanismo público de proteção social, ao mesmo tempo em que promove a mercantilização da saúde e da previdência, amplia a assistência social, transformando-a em um novo fetiche no enfrentamento à desigualdade social, porque o acesso dos trabalhadores aos meios e às condições de vida não se confunde nem pode se reduzir ao direito de acesso aos programas de renda mínima da assistência social.

Percebe-se que a democratização e a ampliação do acesso à educação, à saúde e à previdência tem sido operacionalizadas pelo binômio *privatização e mercantilização* dos direitos sociais, ainda que seja incontestável que as ações assistenciais de transferência de renda adquiriram enorme relevância na agenda do Estado brasileiro com as gestões petistas (SITCOVSKY, 2013).

Gonçalves (2013) aponta que é evidente que a desigualdade social diminuiu no Brasil, tendo os programas de transferência de renda importante papel nesse processo. Porém, concordamos com Sitcovsky (2013) quando argumenta que a alteração de renda, via programas assistenciais, é insuficiente como estratégia de enfrentamento à pobreza, pois tais programas não possibilitam mudanças na dinâmica de produção e distribuição da riqueza social do país.

Sitcovsky (2013) aponta que os principais argumentos dos intelectuais petistas se concentram na existência de uma nova direção econômica, social e política, condensada no binômio *crescimento econômico e diminuição da desigualdade*.

Analisar a dinâmica das classes na construção da hegemonia, segundo Gramsci, se relaciona à capacidade de uma classe fazer com que seus interesses econômicos e políticos e sua visão de mundo sejam vividos como universais. Assim, no processo de constituição da sociedade capitalista, a burguesia realizou uma reforma intelectual e moral, de forma a garantir que seus interesses assumissem a aparência de interesses universais. De tempos em tempos, a dinâmica societária exige da classe dominante um movimento de renovação de sua hegemonia, por causa da luta de classes (SITCOVSKY, 2013).

Gramsci observou o fenômeno do *transformismo*, representado na incorporação de líderes e setores da oposição na estrutura do Estado, com a finalidade de cumprir com as tarefas necessárias à hegemonia da classe dominante. Para Sitcovsky (2013), o resultado dos anos de governos petistas no governo federal reforça a hegemonia da classe dominante, na medida do que representem as reformas regressivas operadas no âmbito da seguridade social, assim como a continuidade da política econômica no país.

Sitcovsky (2013) afirma que, os intelectuais petistas, ao apresentarem a tese do pós-neoliberalismo, do neodesenvolvimentismo, defendendo a existência de um ciclo virtuoso de crescimento, criam uma visão mistificadora da realidade, acobertando a reprimarização, a desindustrialização e a intensificação da financeirização. Além de que, ao atestar a superação da extrema pobreza via Bolsa Família, reduzem o fenômeno social da pobreza a uma questão de renda.

A tarefa da crítica teórica, na tradição marxista, deve permitir que se extraiam do real as contradições que conformam a sociedade capitalista. Com esse movimento, é possível conhecer a realidade tal como é – síntese de múltiplas determinações. Mas não basta conhecê-la, é preciso transformá-la, como já nos advertiu Marx nas teses sobre Feuerbach. Isso significa dizer que conhecer as contradições societárias é fundamental para a tomada de consciência dos trabalhadores e, conseqüentemente, para sua ação política. Da mesma forma, um conhecimento que mistifica a realidade tem a potencialidade de produzir o efeito oposto - bloquear a capacidade de ação e enfrentamento dos trabalhadores, o que Gramsci assinalou como *passivização* (SITCOVSKY, 2013, p. 136).

Para o autor, é fundamental operar a crítica da realidade e sinalizar as contradições e as desumanidades da sociabilidade do capital. A construção da hegemonia da classe trabalhadora passa pela elaboração de uma nova civilização, uma reforma intelectual e moral. Assim, teses como o pós-neoliberalismo ou neodesenvolvimentismo não contribuem para esse processo. A questão é a criação do “[...] terreno para um novo desenvolvimento da vontade coletiva

nacional-popular, no sentido da realização de uma forma superior e total de civilização moderna[...]” (GRAMSCI, 2000, p. 18).

De acordo com Avritzer (2018), é inegável que, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, o governo federal adotou uma orientação genericamente participativa que implicou em uma amplificação dos conselhos nacionais e uma forte expansão das conferências nacionais. De todas as 115 conferências nacionais realizadas desde a primeira conferência nacional de saúde organizada pelo governo Vargas na década de 1940, 74 destas foram realizadas durante o governo Lula.

O autor ainda aponta uma breve análise do perfil dos participantes das conferências nacionais: são mulheres em sua maioria, com cerca de quatro anos de escolaridade e renda que varia de 1 a 4 salários mínimos (AVRITZER, 2012). Nas etapas locais, a faixa de renda e escolaridade dos sujeitos nos espaços de participação tende a ser muito próximo da renda e da escolaridade média da população, enquanto nas etapas nacionais percebe-se uma tendência à estratificação da população por renda e escolaridade (AVRITZER, 2018).

Segunda Avritzer (2018), houve uma mudança nas áreas temáticas nas quais se concentram as participações, tendo ocorrido um declínio das áreas “clássicas” (como saúde e segurança pública, por exemplo) e um aumento da participação em áreas como direitos humanos, cultura e política para as mulheres. Essa renovação das áreas temáticas tem começado a influenciar o comportamento dos sujeitos da sociedade civil e gerado agendas mais conflitivas com as propostas do governo em áreas como direitos humanos e políticas para as mulheres, além dos evidentes conflitos nas áreas de infraestrutura e economia, as políticas menos participativas. Para Santos e Avritzer (2002) este conflito se refere ao fato de que as conferências nacionais serem uma forma de participação de média intensidade, isto é, de não pautarem o conjunto do governo. Na medida em que outras arenas de política se engajaram nas conferências, começa a haver um conflito sobre a sua efetividade. No caso da participação na esfera local, segundo Pires e Vaz (2010) há evidências de processos deliberativos e de sua efetividade, porém essas evidências foram produzidas após um longo período de funcionamento destas instituições no nível local.

Ao pensar a participação no governo Lula em comparação com a participação em nível local encontram-se importantes diferenças. A primeira delas é que as conferências nacionais possuem menor intensidade participativa do que o orçamento participativo e influenciam de forma

limitada as políticas de governo. Algumas áreas do governo federal, especialmente aquelas ligadas às políticas sociais, se tornaram fortemente participativas, mas com diferenciações internas. Ao mesmo tempo, outras áreas das políticas públicas tiveram suas propostas de participação questionadas.

Segundo análise de Avritzer (2018), o crescimento das políticas participativas que sinalizariam um aumento da democracia, incluindo sujeitos sociais em processos políticos fundamentais, ficou abalado no governo Lula, especialmente no tocante à questão indígena. De acordo com o autor, o governo Lula se inicia com uma pauta progressista para a questão indígena, pautando a demarcação da reserva Raposa da Serra do Sol, uma das maiores área indígenas do país. Porém, quando setores agrários passam a fazer parte da base do governo, ocorre uma cisão da política em relação à questão indígena.

No governo Dilma, a orientação progressista genericamente a favor dos direitos indígenas começou a ser questionada quando um conjunto de grandes obras de infraestrutura, principalmente do setor elétrico, são propostas para a região da Amazônica. Estas obras geram diversos conflitos, sendo alguns dos principais relacionados às audiências públicas para a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Envolvendo a participação de sujeitos sociais ambientalistas, pessoas indígenas, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, ministério público e a Eletronorte, os dois aspectos principais apontados como problemáticos presentes em todas as quatro audiências públicas para licenciamento da construção de Belo Monte foram o tempo de debate insuficiente e o critério de participação da população indígena que seria afetada com a obra (AVRITZER, 2018). O autor aponta que todas as audiências públicas foram organizadas pela empresa Eletronorte.

O conflito em relação a maneira de consultar os povos indígenas se torna cada vez mais relevante na medida em que novas obras de infraestrutura foram construídas na Amazônia.

De um lado, o Brasil é signatário da convenção 196 da OIT [Organização Internacional do Trabalho], que coloca a questão da assim chamada “consulta exclusiva”. Não existem muitos casos de consulta prévia no Brasil e alguns autores a consideram problemática do ponto de vista de uma teoria democrática, já que outorga direito de veto a estas populações. Por outro lado, a maneira como os indígenas foram “incluídos” nas audiências de Altamira e Belém sugere uma política de maioria inaceitável para os critérios de uma teoria do reconhecimento dos direitos das minorias (AVRITZER, 2018, p. 301).

Desta maneira, o autor supracitado aponta os limites da forma de participação desenvolvida no Brasil pós-democratização, onde vai se formando um conflito entre sujeitos sociais e formas de

participação. Estes conflitos não constituíram apenas antecedentes das manifestações que ocorreram em junho de 2013, eles foram constituindo um novo campo da participação que explodiu naquele momento.

As manifestações que se iniciaram em 7 de junho de 2013 emergem a partir da insatisfação de diferentes sujeitos – ambientalistas, estudantes, movimentos por direitos urbanos, entre outros – que são impulsionados pela agenda de aumento no preço da passagem no transporte público de grandes cidades. Envolvendo militantes de diferentes movimentos da juventude, em sua maioria de esquerda, com reivindicação de democratização do acesso ao transporte público e com críticas ao sistema político. Tais críticas, em grande parte, estavam relacionadas ao que se pode denominar de forma da democracia, isto é, uma crítica à maneira como o governo federal e o Congresso Nacional governa o país. Além do tema central relativo ao preço das passagens, outros temas secundários como democracia, postura da polícia, reforma política, corrupção e governo Dilma foram pautas das manifestações (AVRITZER, 2018).

Embora se iniciassem com bandeiras à esquerda, as manifestações de junho de 2013 cresceram para um caráter multifacetado e se consolidaram, em grande parte por conta da cooptação midiática do movimento. Durante anos a grande imprensa brasileira sustentou a narrativa de demonização do Estado e a classe média tradicional acha que o dinheiro dos seus impostos é que sustenta o “populismo” lulista, e a cada dia crescia o ataque midiático a qualquer iniciativa do governo Dilma e se estabelecia a narrativa de que a classe média tradicional seria a legítima representante dos interesses nacionais contra a corrupção na política (GUILHERME, 2017).

As redes sociais foram grande porta voz das manifestações. A partir da forte repressão policial à manifestação do dia 13 de julho, houve uma fragmentação da presença dos organizadores do movimento nas redes sociais, que foram paulatinamente substituídos por um conjunto despolitizado de sites e perfis da Internet. Quando analisamos os principais temas comentados nas redes sociais, percebe-se uma grande mudança: ocorre o deslocamento do tema preço das passagens por outros temas como o governo Dilma, gastos das obras da copa, segurança pública, saúde e educação (AVRITZER, 2018).

Nesse momento, não era claro quais eram as pautas centrais do movimento e até mesmo quais eram as suas lideranças. O Movimento Passe Livre anunciou no dia 21 de junho que não convocaria novas manifestações. Assim, ao final de junho observou-se a perda completa da centralidade das manifestações, a entrada de sites e perfis de viés conservador na convocação

de manifestações e na retirada do Movimento Passe Livre. Essa nova configuração alterou fortemente a maneira como as notícias sobre as manifestações circularam, havendo uma onda antipolítica, e, principalmente, antipetista (AVRITZER, 2018).

Avritzer (2018) avalia que o modelo de participação no nível local (orçamento participativo, conselhos e conferências) se esgotou, por dois motivos principais: de um lado, o orçamento participativo e os conselhos serviram apenas como portas de entrada para a participação em importantes políticas sociais e de infraestrutura urbana, mas acabam cumprindo um papel pequeno ou sendo deslocados pelas novas políticas de infraestrutura.

O autor aponta que seria o momento de iniciar uma nova fase na participação, em torno da ideia de *sistema de participação*. O sistema de participação parte do princípio de que a participação social tem que ser inerente ao governo e que ela não pode estar isolada do sistema político. Os processos de participação iniciados nos anos 1990 foram capazes de contribuir para a distribuição de bens públicos e serviços para a população de baixa renda, porém não foram capazes de alcançar os centros dos governos e das suas políticas. O que se tem observado é que cada vez mais políticas e decisões de investimento passam por fora dos processos participativos.

O ano de 2015, para Avritzer (2018), deslocou ainda mais as políticas do centro da política no país. Devido ao enfraquecimento das políticas participativas, não foi possível formar uma reação ao fortalecimento de forças conservadoras e sua nova hegemonia no Congresso Nacional. O autor aponta que, para a reorganização de uma política participativa no Brasil, exige-se uma reorganização da hegemonia de esquerda no país, pondo as políticas participativas em lugar de centralidade.

CAPÍTULO 2 – ENVELHECIMENTO E POLÍTICAS PARA A POPULAÇÃO IDOSA

Este capítulo tem como objetivo trazer algumas reflexões sobre as diferentes concepções sobre a velhice, entendendo-a como uma construção social que tem se diferenciado de acordo com o período histórico e com a estrutura social, cultural e econômica de cada sociedade.

Ao longo do capítulo serão apresentados dados sobre o crescimento da proporção de pessoas idosas em relação à população do Brasil e do mundo, e veremos como o Estado brasileiro reagiu frente a esse crescimento da população idosa no país, tendo como pano de fundo o avanço do neoliberalismo, especialmente a partir dos anos 1990.

2.1 O envelhecimento enquanto construção social

Mas, afinal, porque pesquisar sobre o envelhecimento? Para Debert (1999, p.17) “Estudar o envelhecimento é pensar sobre um sujeito, este ‘outro’ que não é um outro que eu nunca serei; é um ‘outro’ que um dia serei e seremos, ou até já somos”. Esse pensamento contrapõe-se à ideia de que velho é o outro, de que a velhice nos chega primeira pelos olhos dos outros.

Isso explica a dificuldade que encontramos para enfrentar a nossa própria velhice, o que tem sua origem na própria nebulosidade do que é envelhecer (PONTES, 2008). Essa nebulosidade e confusão pode gerar medo, ansiedade e até negação, e geralmente é causada por tentar enxergar a velhice de uma única maneira, sem a possibilidade de recriá-la.

Para Pontes (2008), isso acontece porque “A palavra velhice não encerra uma realidade bem definida, quando se trata da espécie humana, torna-se mais difícil delimitá-la”. O significado da palavra “velhice” não é determinante, pois de acordo com o dicionário, “velhice” significa idade avançada, ao estado ou condição de velho. O mesmo ocorre com as palavras “idoso” e “velho”, que embora possuam significados análogos, apresentam uma diferença: enquanto a palavra “idoso” se refere à pessoa com muitos anos de vida, “velho” também é usado para se referir a coisas antigas, antiquadas ou muito usadas que têm aparência desgastada.

Durante muito tempo, as palavras “envelhecer” e “velho” carregavam um sentido pejorativo, soavam quase como um insulto, conforme analisado por Simone de Beauvoir (BEAUVOIR, 1990). Aos poucos, o termo “velho” foi substituído por “idoso” ou “pessoa idosa” nos documentos oficiais, tanto franceses quanto brasileiros (PEIXOTO, 1998). Esse movimento de

mudança na forma de se referir aos de mais idade teve como objetivo mudar a forma como a velhice era vista, afastando-a dos estereótipos que estavam associadas à palavra “velho”.

Da mesma forma, os parâmetros universais utilizados para determinar a velhice que têm como base a idade cronológica ou os aspectos biológicos, dificultam o entendimento da mesma, pois tendem a homogeneizar o processo do envelhecimento.

Pontes (2008) explica que o envelhecer envolve transformações singulares no organismo do ponto de vista biológico, o que causa consequências psicológicas e gera determinadas condutas, perante o processo de envelhecer, que não podem ser descartadas e nem consideradas homogêneas, visto que é peculiar a cada indivíduo, pois cada um reagirá de forma diferente às transformações no seu organismo. Possui uma dimensão existencial que modifica a relação do homem com o tempo, seu relacionamento com o mundo e com a sua própria trajetória.

Torres (2020) aponta que os processos de envelhecimento não ocorrem da mesma forma para todos. Essa heterogeneidade revela as decorrências da desigualdade social, que se expressam na precarização da saúde pública, insuficiência de renda, desgastes físicos e mentais decorrentes do trabalho penoso e insalubre enfrentados pela população idosa da classe trabalhadora, entre outras questões.

Do ponto de vista de alguns autores, o ciclo vital constitui um instrumento valioso de conexão entre o tempo biológico e o tempo histórico ou social (OLIVEIRA, 1980). Para Vieira (2009), a ideia de ciclo da vida nos faz pensar em continuidade, fluxo, sendo comparado à um círculo; enquanto a ideia de curso da vida remete a rotas e trajetórias lineares.

De acordo com Hareven (1999) as idades e o envelhecimento estão relacionados a fenômenos biológicos, mas a importância dada a esses fenômenos e seus significados são determinados social e culturalmente, podendo variar bastante ao longo do tempo e em diferentes culturas e sociedades.

Monteiro (2005, p. 14) define que “a vida possui o mesmo fluxo do rio. Um processo incessante formado por ritmos singulares, em que surgem obstáculos, correntezas, redemoinhos, destino incerto, beleza e forças contínuas”. Ao se referir à vida, o autor explica que se remete diretamente ao envelhecimento, uma vez que envelhecer e viver são processos intrínsecos, pois

desenvolvemos incontáveis redes de relações por meio de várias histórias que colhemos e tecemos no transcurso de nossas vidas, estando desde o momento em que somos concebidos, envelhecendo e vivendo, vivendo e envelhecendo, e jamais sendo os mesmos.

Ainda segundo Monteiro (2005), o envelhecer é um processo contínuo de transformação do ser humano, porque cada ser humano envelhece com o passar do seu próprio tempo, um tempo subjetivo que pertence a cada um individualmente.

O humano é subjetivo, indeterminado, e não um objeto que possa ser classificado em série. Portanto, a velhice não pode ser vista exclusivamente por uma perspectiva biológica, porque o humano não é somente uma entidade biológica. É, também, um ser social, cultural, psicológico e espiritual (MONTEIRO, 2005, p. 46).

Para Beauvoir (1990), o envelhecimento é uma totalidade complexa, porque é impossível se ter uma compreensão deste a partir de uma descrição individual de seus aspectos, já que cada um deles reage sobre todos os outros, e é somente a partir da análise do movimento de circularidade relacional dos vários elementos que se pode apreender o envelhecimento. Como o homem não vive em estado de natureza, na velhice e como em qualquer outra etapa da vida, a sua condição lhe é imposta pela sociedade em que vive. De acordo com Veras (2003), devido aos múltiplos elementos que determinam o processo de envelhecimento, não há possibilidade de se estabelecer conceitos universais para esse fenômeno. Há conotações políticas e também ideológicas que referenciam tal conceito.

Dessa forma, o envelhecimento é considerado como sendo uma construção social, já que a forma de o conceber tem se diferenciado de acordo com o período histórico e com a estrutura social, cultural e econômica de cada sociedade. O envelhecimento é “uma categoria socialmente produzida” (DEBERT, 1999, p. 17) e depende dos vários aspectos biopsicossociais, não sendo possível apontar um padrão a ser seguido e reconhecendo a pluralidade de experiências de envelhecimentos.

Surge uma questão a ser considerada, de acordo com Minayo (2004): a necessidade de desnaturalizar o fenômeno velhice e considerá-la como sendo uma categoria social e culturalmente construída. Segundo a autora, a velhice não consiste propriamente no avanço da idade cronológica e sim as determinações sociais e culturais. O processo biológico é facilmente identificado a partir dos sinais físicos, internos e externos que os indivíduos apresentam, entretanto o que configura pertencer a alguma fronteira etária são as organizações sociais e o

sentido político. A sociedade constrói diferentes aspectos sobre a pessoa idosa, com diferentes práticas e representações sociais.

Essas fronteiras e suas apropriações simbólicas não são iguais em todas as sociedades nem na mesma sociedade em momentos históricos diferenciados – nem num mesmo tempo, para todas as classes, todos os seguimentos e gêneros. (MINAYO, 2004, p.15).

Essas diferenças são ilustradas por Beauvoir (1990) ao exemplificar o modo como as sociedades em diferentes momentos da história lidaram com os velhos e revela que enfrentou dificuldade na sua pesquisa pois a imagem da velhice presente na mitologia, na literatura e na iconografia variava de acordo com o tempo e lugar. Além disso, apesar de seu estudo ser destinado às sociedades ocidentais, Beauvoir considerou a China devido à condição singularmente privilegiada que concedia aos mais velhos.

Segundo a autora, na China, composta por letrados cuja competência e responsabilidades aumentavam com o passar dos anos, automaticamente os mais velhos se encontravam em um nível mais elevado. Essa posição se refletia no seio da família, pois toda a casa devia obediência ao homem de mais idade, mas o respeito às pessoas mais velhas se estendia para além da família. Não havendo lugar para discussão prática de suas prerrogativas morais, pois se cultivava mais a experiência do que a força. Beauvoir (1990, p.109), citando Confúcio, explica que a velhice se justificava moralmente por ser associada ao acúmulo de sabedoria e destaca que, na literatura chinesa, os jovens tendem a lamentar a opressão da qual são vítimas, mas a velhice jamais é denunciada como um golpe.

Já no ocidente, Beauvoir (1990) destaca que ocorre o contrário. O primeiro texto encontrado de que se tem conhecimento sobre a velhice traça um quadro pessimista ao seu respeito. Escrito cerca de 2500 anos antes de Cristo e encontrado no Egito, o texto relata com pesar as consequências decorrentes do envelhecimento.

Minois (1999), fazendo um breve resgate sobre como as sociedades em diferentes momentos da história lidaram com os velhos, afirma que os historiadores não se interessavam pela velhice em tempos mais remotos porque as fontes estavam focalizadas na documentação sobre os adultos, e as sociedades antigas não dividiam tanto sobre a sua existência como fez a modernidade. Houveram relatos na Antiguidade de valorização dos chamados “anciãos” enquanto fonte de experiência e sabedoria, como foi o caso dos Incas, Aztecas, Hebreus, Chineses e Japoneses. Sociedades indígenas também atribuíam aos anciãos funções

equivalentes a caciques e pajés. No ocidente, a Grécia Clássica olhava com desdém para os mais velhos, enaltecendo os jovens, com atributos como beleza e força. Até Platão apresentar a visão de que a velhice conduziria a uma melhor harmonia, prudência, sensatez, astúcia e juízo. Na Roma antiga, os anciãos gozavam de posição privilegiada, e ocupavam cargos importantes. Com a queda do Império Romano, os anciãos também foram perdendo sua posição de destaque na sociedade.

De acordo com Sochaczewski (2014), historicamente, o tema velhice chamava a atenção no sentido de como evitá-la. São temas literários recorrentes como adquirir a imortalidade ou a juventude eterna. O cuidado com os velhos era secundário. Desse acúmulo de vivências surgiram as representações sociais e histórias mais comuns até os dias de hoje. Na divisão da vida em “fases”, a velhice é a fase na qual já se passou o tempo de se ter vivido, entra-se em decadência e resta aguardar a morte da melhor maneira possível, porém afastado da vida ativa. Se em algumas sociedades o velho já foi destacado como sábio, o termo ganhou um sentido pejorativo.

Destacamos que, embora a forma de conceber a velhice possa variar de acordo com a sociedade e a época, do ponto de vista orgânico, esta corresponde a um declínio, por isso a maioria dos homens a teme. Segundo Beauvoir (1990), o que chama atenção é o aumento do número de pessoas idosas que não se integram à sociedade espontaneamente, obrigando a decidir sobre a sua condição, o que somente pode ser feito no âmbito governamental, convertendo, dessa maneira, o envelhecimento em objeto da política.

Isso ocorre porque, para elevar a produção, o sistema capitalista busca aumentar a produtividade. À medida que os produtos se tornam abundantes, o sistema exige o aumento do rendimento. Como os trabalhadores mais velhos não são capazes de se adaptar às condições impostas aos trabalhadores, estes se veem reduzidos ao desemprego. Assim, o envelhecimento passa a ter um valor negativo como decorrência das relações que se estabeleceram. Ao não serem capazes de acompanharem o processo produtivo, os sujeitos envelhecidos são considerados inativos para o capital.

[...] no panorama da existência humana, a velhice passou a ocupar um lugar marginalizado, à medida que seu potencial evolutivo e produtivo já havia atingido o ápice, perdendo, a partir daí, o valor social. Sem a possibilidade de produzir riqueza, a velhice perde também o valor simbólico e, paralelamente, valores negativos lhe foram atribuídos e apoiados em critérios de potencial funcional de produção e reprodução de riqueza (OLIVEIRA apud SILVA, 2007, p.254-255).

A sociedade passou por diversas transformações com o processo de industrialização, avanços de tecnologias e a emergência do capitalismo. Com isso, a velhice adotou um outro aspecto no imaginário social: o de carga econômica e de modo particular para as suas famílias e, conseqüentemente, para a sociedade. Essa nova perspectiva retira do idoso o seu potencial transformador, recolocando-o como um empecilho, um fardo, a ser sustentado e cuidado pela família e sociedade. O processo de industrialização enfraqueceu os antigos vínculos comunitários, e trouxe a precarização dos bens familiares, bem como uma nova organização e modos de vida em sociedade (AGUIARO, 2016).

Ao deixarem de serem economicamente produtivos, os mais velhos parecem deixar de ser importantes para uma sociedade que cobra o lucro e a capacidade de produzir. Desta forma, as pessoas idosas são considerados indivíduos que oneram a sociedade e não retribuem economicamente de forma direta. Mercadante (2003) aponta que o idoso aposentado é visto como aquela pessoa que se despede da vida. Conforme aponta o CFESS (2011), na perspectiva da pessoa idosa na sociedade capitalista, o trabalho se torna objeto de negação de potencialidades da pessoa idosa.

Na nossa sociedade, ser velho significa na maioria das vezes estar excluído de vários lugares sociais. Um desses lugares, densamente valorizado, é aquele relativo ao sistema produtivo, o mundo do trabalho. Estar alijado do sistema produtivo quase que inteiramente define o —ser velho. O alijamento do mundo produtivo espalha-se, criando barreiras impeditivas de participação do velho nas outras tantas e diversas dimensões da vida social (MERCADANTE, 2003, p.75).

Marx (2008) explica que o sistema capitalista presume que o trabalhador, durante toda a sua existência, nada mais seja que força de trabalho, que todo o seu tempo disponível seja tempo de trabalho empregado no próprio aumento do capital. Ao capital, não interessa reproduzir a vida de um ser obsoleto ao sistema produtivo (PAIVA, 2014). Assim, “com a perda da força de trabalho, o velho, tornado um incapaz, passa a ser descartado do processo como são as máquinas obsoletas ao sistema do capital” (idem, p. 135).

Giacomin (2012) aponta a difusão do pensamento de que uma pessoa que envelhece com saúde teve comportamentos considerados “adequados” ao longo da vida, responsabilizando e culpabilizando a parcela da população que envelhece com algum grau de fragilidade, incapacidade e/ou dependência, desconsiderando, assim, o processo desigual do envelhecimento e diferentes possibilidades de acesso – ou não – aos recursos que possibilitam uma maior qualidade de vida, principalmente pensando pessoas idosas constituintes de diferentes classes sociais. Teixeira (2017) corrobora com esse ponto de vista:

O repasse das responsabilidades por um envelhecimento saudável, para o próprio indivíduo, para a família e sociedade é uma expressão da desresponsabilização estatal, pelo enfrentamento das mazelas sociais trazidas e reproduzidas no envelhecimento da população (p. 47).

Pensando o envelhecimento da classe trabalhadora, as condições de trabalho às quais o trabalhador ou trabalhadora é submetido durante toda a sua vida reflete diretamente na qualidade de vida, na incidência de doenças degenerativas que podem gerar dificuldades funcionais, perda da independência e da autonomia (TEIXEIRA, 2017).

Além disso, devemos considerar ainda aspectos étnico-raciais, na medida em que a condição social dos homens e mulheres negras na velhice se diferencia no interior da própria classe trabalhadora (PAIVA, 2014). O processo histórico de dominação e opressão que constituem o racismo como uma das bases determinantes das estruturas sociais modernas implica à população não branca a empregos precarizados, piores condições de vida e menos acesso a políticas sociais (CORDEIRO, 2022), o que consequentemente impacta no envelhecimento dessa população.

Conjuntamente a este processo existe a propagação de valores que enaltecem a juventude, como modelos de ser e agir (ALMEIDA, 2003). Tendência relacionada ao individualismo moderno. Sobre isso, Monteiro (2005) destaca: “A sociedade, com a sua cultura de exclusão, deixa à parte esse outro que ninguém quer como espelho, porque, talvez, anuncie a possibilidade do próprio futuro que cada um poderá vir a ter” (p. 31-32).

Para Torres (1998), em uma sociedade em que a ênfase e a esperança estão na juventude, não há dúvida de que os velhos encontraram dificuldades para manter ou reformular os atuais papéis sociais a eles atribuídos. Como afirma Mercadante (2003, p. 56), “no modelo social de velho, as qualidades a ele atribuídas são estigmatizadoras e contrapostas às atribuídas aos jovens”.

Até mesmo as palavras utilizadas para se referir a esse grupo de pessoas modifica-se constantemente: velho, terceira idade, senhor de idade, idade avançada, ancião, idoso, melhor idade... além das palavras pejorativas em função dos mitos e preconceitos, ou até mesmo pela dificuldade de definir o que seja a velhice. Para Zimmerman (1997), não há necessidade de mudar o termo a ser usado para se referir aos mais velhos, e sim mudar a imagem que se tem do idoso: “tudo depende das lentes com que olhamos para a velhice” (p. 332).

Teixeira (2008) cita Haddad (1986), afirmando que isso acontece devido ao conceito de velhice ser formulado desconsiderando os fundamentos materiais da existência. O autor enfatiza ainda que as questões relacionadas ao envelhecimento se tornaram relevantes em âmbito internacional, uma vez que estão inseridas no conjunto de desigualdades engendradas na sociedade capitalista em que vivemos.

Embora Teixeira (2008) concorde com Haddad, ressaltando que a abordagem universal e abstrata desconsidera as condições materiais de existência na sociedade capitalista, destaca o fato de que há pessoas idosas em diferentes camadas, segmentos e classes sociais que vivenciam o envelhecimento de formas diferentes, principalmente os trabalhadores envelhecidos, para os quais essa etapa da vida evidencia a reprodução e ampliação das desigualdades sociais.

Essa difusão, apesar de sua importância na problematização do envelhecimento ou velhice na agenda social, é questionável à medida que não apenas apaga as diferenças de classes no modo de envelhecer, mas também o saber local e os processos históricos particulares (TEIXEIRA, 2008, p. 40).

Portanto, torna-se indispensável examinar que lugar é atribuído às pessoas que envelhecem, que representação se tem delas, em diferentes tempos e lugares, para ser possível compreender o papel atribuído a elas.

Para Almeida (2003), são os valores que uma sociedade tem da velhice que possibilitaram ou não a proteção e a inclusão social de sua população idosa, assim como a qualidade das relações estabelecidas com eles. Netto (2000, apud TEIXEIRA, 2008) evidencia que há cerca de 40 ou 50 anos atrás o envelhecimento era um assunto restrito apenas à esfera familiar e privada, e que somente após os anos 1960 nos países em desenvolvimento, transformaram-se numa questão de política pública, o que já ocorria nos países desenvolvidos.

Sobre isso, Veras (2003) destaca que nos países desenvolvidos o processo de envelhecer se deu de forma lenta, ao longo de mais de cem anos. Países como a Inglaterra iniciaram o processo de envelhecimento de sua população após a Revolução Industrial, no período áureo do Império Britânico, dispondo dos recursos necessários para fazer frente às mudanças decorrentes desta transformação demográfica.

Já nos países em desenvolvimento, esse processo se caracteriza pela rapidez com que o aumento absoluto e relativo das populações adulta e idosa vem modificando a pirâmide populacional e

causando mudanças. Essas mudanças, segundo Pontes (2009) interferem em todas as dimensões da vida em sociedade, desde alterações na vida cotidiana, incluindo aspectos do mercado de trabalho, às políticas sociais, à relação entre o campo e a cidade, como também questões de gênero, pobreza, cultura, desenvolvimento das cidades, entre outros.

2.2 Longevidade da população: breve diálogo e projeções para o futuro

O crescimento da população de pessoas idosas e da longevidade é um fenômeno mundial que está atingindo níveis sem precedentes, atingindo a todas as classes sociais.

Conforme citado anteriormente, o Brasil vem vivendo um processo de envelhecimento populacional, através do aumento do percentual de pessoas idosas na população e diminuição dos demais grupos etários. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2004 a proporção de adultos com idade de 60 anos ou mais era de 9,7%, e em 2014 esse número passou para 13,7% (IBGE, 2015).

Infelizmente, com o atraso na realização do Censo Demográfico em 2020 por conta da pandemia de Covid-19, os dados populacionais sobre as pessoas idosas encontrados estão provavelmente defasados. O estudo mais recente encontrado mostra que de 2012 a 2017 houve um acréscimo de 4,8 milhões de pessoas idosas, o que significa um crescimento de 18% no número de pessoas acima de 60 anos no Brasil (IBGE, 2018)

Essa porcentagem da população idosa tende a continuar crescendo, a projeção para a população do Brasil entre os anos 2000 e 2060 mostra que em 2030 o percentual de pessoas idosas na população seria de 18,6%, e em 2060, de 33,7% (IBGE, 2013).

A mesma tendência é observada em outros países. A Organização das Nações Unidas – ONU aponta o aumento do número de pessoas idosas mundialmente, devendo atingir 21% da população até 2050 (Organização das Nações Unidas [ONU], 2014).

Segundo Berzins (2003, p.27) “a proporção da população brasileira mais idosa (80 anos e mais) merece destaque, uma vez que ela está aumentando em ritmo acelerado”. Essas pessoas idosas representam “12,6% da população idosa e é o contingente que mais cresce, embora seja pequeno”. Segundo Veras (2003, p. 8), “enquanto a população brasileira estará crescendo 5 vezes, a população de idosos estará se ampliando em 16 vezes”.

No Espírito Santo, a população idosa passou de 8,1% da população total no ano 2000 para 10,4% em 2010. Já na capital Vitória, a proporção é um pouco maior. Passou de 9,0% para 12,0% no mesmo período (IBGE, 2011).

Além do aumento da proporção da população idosa para a população mais jovem, houve um aumento da longevidade. Dados do IBGE (IBGE, 2020) mostram que em 2019 a expectativa de vida ao nascer era, em média, de até os 76,6 anos, o que significa um aumento de três meses em relação a 2018 (76,3 anos). Quando comparamos aos dados de 1940, a diferença é de mais 31,1 anos de vida.

Uma explicação para o crescimento da população mais velha reside na diminuição da taxa de natalidade e de mortalidade, além da redução drástica nas taxas de fecundidade, principalmente nos grandes centros urbanos. São vários os motivos para as mudanças no padrão reprodutivo. Um deles, fruto do intenso e acelerado processo de urbanização, é a necessidade crescente da delimitação da família, ditada pelo modo de vida dos grandes centros urbanos, principalmente em um contexto de crise econômica.

Outra explicação está na progressiva incorporação da força de trabalho feminina e nas mudanças nos padrões socioculturais decorrentes da própria migração, que contribuem para que entre as mulheres, a opção por ter filhos esteja ocorrendo cada vez mais tarde, por volta dos 30 a 40 anos, devido ao fato de muitas preferirem conquistar primeiro uma certa estabilização profissional e financeira (AGUIRRE, 2011). Em relação ao aumento da longevidade da população, os avanços conquistados pela medicina e pela tecnologia estão entre os fatores que explicam os anos de vida a mais.

As projeções da ONU apontam que no ano de 2050 a população idosa no mundo deverá superar a população com idade menor de 14 anos. Acompanha-se uma importante e significativa transição demográfica, uma alteração na pirâmide etária no mundo todo. Essas mudanças interferem em todas as esferas da vida em sociedade, indo desde alterações na vida cotidiana da família, envolvendo aspectos referentes ao mercado de trabalho, políticas sociais, na relação entre o campo e a cidade, questões de gênero, pobreza, cultura, desenvolvimento regional entre outros aspectos (AGUIRRE, 2011).

A crescente longevidade do ser humano é visto na sociedade contemporânea como uma conquista social. A velhice hoje se configura como uma realidade em todo o mundo, de forma

que as agendas governamentais se sentem pressionadas no sentido da adoção de medidas que atendam as necessidades do público idoso cada vez maior. Segundo Silva e Yazbek (2014), a velhice não pode mais ser encarada como uma eventualidade como antes, quando se tratava de atribuir apenas benefícios sociais as pessoas idosas, mesmo nos sofisticados sistemas de proteção social em vigor nos países desenvolvidos. Atualmente, com o desenvolvimento da ciência e das novas tecnologias podemos viver com melhor qualidade de vida e maior expectativa de longevidade, apesar da heterogeneidade com que a velhice é vivida em diferentes países e realidades sociais.

Nos países latino-americanos atingir esta etapa da vida tem sido um desafio para a maioria das pessoas idosas, tendo em vista um contexto de profundas desigualdades sociais. É inegável que estamos vivendo mais, e precisamos viver com dignidade. Isto se torna um desafio que vem tensionando as agendas governamentais de todos os países no século XXI (SILVA e YAZBEK, 2014).

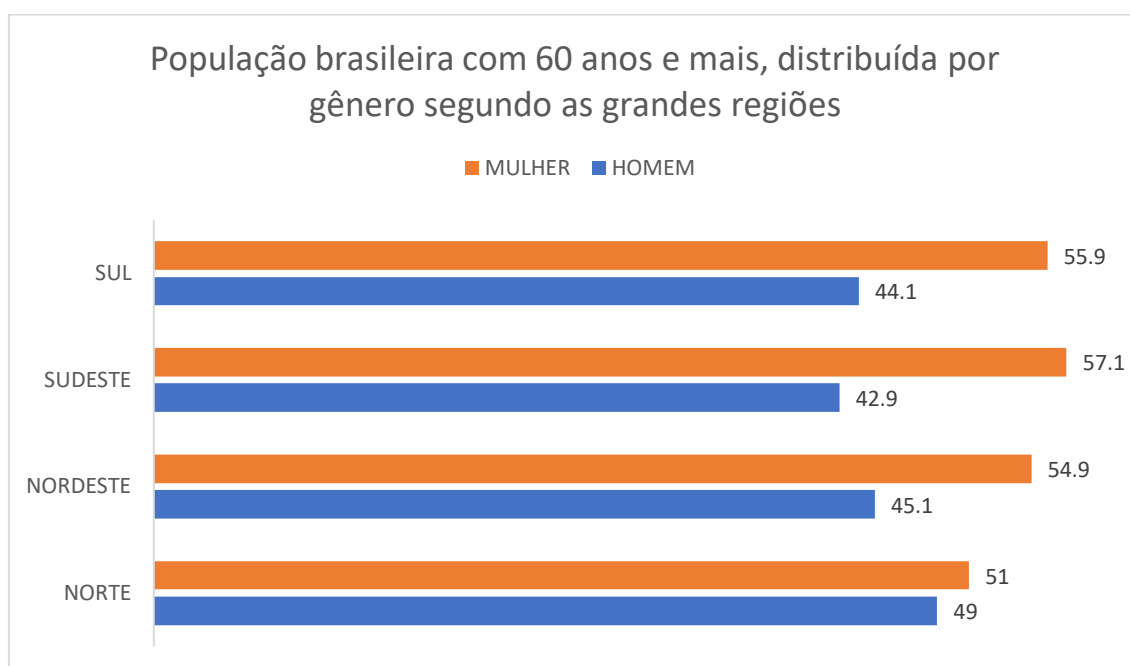
Apesar de o envelhecimento ser um acontecimento natural, um processo pelo qual todos passaremos, este não se constitui homogêneo. Para Berzins (2006) o envelhecer é “uma experiência que se processa diferente para homens e para mulheres, tanto nos aspectos sociais como nos econômicos, nas condições de vida, nas doenças e até mesmo na subjetividade” (p. 28).

Para Veras (2003), existem determinados fatores que explicam as diferenças na forma de envelhecer para homens e mulheres, os quais contribuem para o maior número de pessoas idosas do sexo feminino.

[...] Diferenças na exposição a risco –acidentes domésticos e de trabalho, acidentes de trânsito, homicídios e suicídios são, em conjunto, quatro vezes mais frequentes para os homens do que para as mulheres nas áreas urbanas brasileiras; diferenças no consumo de tabaco e álcool –fumar e beber são fatores de risco associados a mortes por neoplasias e doenças cardiovasculares, as duas causas de mortes mais importantes na faixa etária acima dos 45 anos, e os homens costumam consumir tabaco e álcool em maiores quantidades do que as mulheres; diferenças na atitude em relação às doenças –as mulheres têm, de modo geral, melhor percepção da doença e fazem uso mais constante dos serviços de saúde do que os homens; atendimento médico-obstétrico –a mortalidade materna, antes uma das causas principais de morte prematura entre mulheres, é atualmente bastante reduzida [...] (VERAS, 2003, p.7).

Essa diferença pode ser observada no Gráfico a seguir, com dados do censo de 2009 sobre o quantitativo de homens e mulheres com 60 anos ou mais distribuídos por região do Brasil (IBGE, 2009).

Gráfico 1 - População Brasileira com 60 anos e mais, distribuída por gênero



Fonte: IBGE, 2009.

Observa-se no Gráfico anterior que em todas as regiões brasileiras a quantidade de mulheres idosas ultrapassa os 50% do total da população idosa, demonstrando que as mulheres são maioria nessa faixa etária. Apenas na região norte há uma diferença pequena no percentual entre homens e mulheres com 60 anos ou mais (51,0% mulheres e 49,0% homens), enquanto a região sudeste apresenta a maior diferença, com 57,1% da população idosa sendo mulheres e 42,9% homens.

Sobre a predominância feminina, Neri (2007) elucida que a idade e o sexo são variáveis poderosas do desenvolvimento e do envelhecimento, por sintetizar influências genético-biológicas e socioculturais. São indicadores de possíveis trajetórias de vida para homens e mulheres que compartilham espaços geopolíticos e culturais. Dessa forma, falar de feminização da velhice remete a essas importantes variáveis, que servem de base para nortear o raciocínio de pesquisadores e diversos campos do conhecimento que lidam com os processos de mudança dimensionados no tempo.

De acordo com Teixeira (2008), do ponto de vista demográfico e individual, o envelhecimento é definido pelo número de anos vividos a partir dos 60 anos de idade; enquanto na dimensão

biológica o envelhecimento é definido como um processo de mudanças universais definidas geneticamente para a espécie e para o indivíduo, traduzindo-se na diminuição da plasticidade comportamental, no aumento da vulnerabilidade, na acumulação de perdas evolutivas e no aumento das chances de morrer. Desse modo, neste ponto de vista o envelhecimento é associado ao declínio físico e à perda de papéis sociais.

Importante ressaltar que, simultaneamente à evolução cronológica e ao declínio biológico, acontecem fenômenos de natureza biopsíquica, social e econômica, importantes para a configuração das diferentes maneiras de envelhecer. Estes fenômenos devem ser considerados quando se busca compreender como o ser humano está envelhecendo.

2.3 As políticas sociais para a pessoa idosa e a política municipal para a pessoa idosa em Vitória - ES

A partir do crescimento do contingente populacional mais velho, o Estado brasileiro cria políticas públicas para atender às necessidades de subsistência e relacionais da população idosa, principalmente aquelas que interessam ao desenvolvimento econômico e político do capital (TORRES, 2020).

Faleiros (2007) aponta a esfera do político, pois o eleitorado idoso passa a ser forte alvo de marketing e de voto. Assim, a questão do envelhecimento e da pessoa idosa passa a ser considerada como questão política essencial.

O autor trás um resgate histórico dos direitos das pessoas idosas a partir das constituições brasileiras. Na Constituição de 1934, a velhice era referenciada como uma etapa improdutiva, ficando relegada à filantropia. Somente as pessoas idosas que haviam sido inscritos na produção teriam direitos, ficando estes, assim, inscritos como direitos trabalhistas. “Ao se tornar improdutivo, na era industrial, o sujeito passava a ser considerado velho, a partir do pressuposto de sua exclusão da esfera do trabalho, como operário” (FALEIROS, 2007, p. 40). A Constituição de 1934 previa também uma previdência social “a favor da velhice” (art. 121, item h), com contribuição tripartite do empregador, do empregado e da União. A Constituição de 1937 (art. 137) reafirmava o seguro de velhice para o trabalhador.

A Constituição de 1946 definia sobre a formulação de previdência “contra as consequências da velhice” (art. 157), reafirmando a ideia de um seguro social apenas para trabalhadores

industriais, e a Constituição de 1967 determinava a previdência social “nos casos de velhice” (art. 158).

Faleiros (2007) aponta que, quando a velhice passa de uma questão filantrópica e privada para o âmbito público, a perspectiva dominante passa a ser a incorporação do direito do trabalhador, mas não o direito da pessoa que envelhece. Ao mesmo tempo, continua o pensamento que a velhice era uma questão que pedia privacidade, devendo ater-se ao âmbito da família, amparada pela filantropia e religião. A Legião Brasileira de Assistência, fundada em 1943, possuía programas para pessoas idosas, como o apoio a asilos. O Serviço Social do Comércio – SESC em 1963 passou a promover atividades abertas a pessoas idosas em centros de convivência fora do âmbito filantrópico, religioso ou estatal.

Nos anos 1970 foi instituída a Lei nº 6.119/74, que instituiu a Renda Mensal Vitalícia, benefício no valor de meio salário mínimo para pessoas maiores de 70 anos que houvessem contribuído por pelo menos um ano para a Previdência.

No final dos anos 1970, os eventos promovidos pela Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia intensificaram os movimentos em prol da pessoa idosa e de problematizações sobre o envelhecimento (LOBATO, 2012). Ao final da década começaram a crescer as associações de pessoas idosas, quando também o Ministério da Saúde se voltou para a questão do envelhecimento.

Em âmbito internacional, no ano de 1982 foi realizada a I Assembleia Internacional do Envelhecimento em Viena, promovida pela ONU, da qual originou-se o Plano Internacional sobre Envelhecimento, conhecido como Plano Viena. Esse plano instituiu diretrizes para as políticas voltadas à população idosa centradas na promoção da independência e autonomia da pessoa idosa, reconhecendo seu papel como sujeito social e considerando suas necessidades (CAMARANO e PASINATO, 2015). No Brasil nos anos 80 continuou a expansão dos grupos de convivência articulados a diversas organizações e movimentos sociais (FALEIROS, 2007).

A Constituição de 1988 foi um marco nos direitos da pessoa idosa, que estão expressos nos capítulos da assistência social, da família, do trabalho e da previdência; mas também aparecem na área dos direitos decorrentes da solidariedade ou reciprocidade e nos de cobertura de necessidades (não contributivos) e em decorrência da contribuição e do trabalho.

Nos anos 1990, o envelhecimento continuou sendo pauta nos eventos internacionais, sendo um dos temas debatidos na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada em Cairo em 1994. O Programa de Ação criado na conferência reconhece o envelhecimento como uma oportunidade, e não como um fardo, e orienta sobre a criação de sistemas de cuidados com objetivo de melhorar a capacidade das famílias de cuidarem de seus familiares idosos, eliminar as formas de preconceito contra a população idosa, com atenção especial para as mulheres idosas.

No ano de 1999, a Assembleia Geral da ONU instituiu diretrizes para orientar o desenvolvimento de políticas sociais para a população idosa, estabelecendo princípios como independência, participação, assistência, autorrealização e dignidade. Em 2002, a ONU promoveu a II Assembleia Mundial do Envelhecimento, da qual originou-se o Plano Internacional de Madri, que sinaliza a importância de um compromisso de todos os governantes adotarem ações, políticas e programas que garantam uma sociedade melhor para todas as idades. No mesmo ano, a OMS instituiu a Política para o Envelhecimento Ativo (ALEXANDRE, 2021). Esses planos internacionais foram de suma importância para trazer à tona a discussão do envelhecimento populacional e suas demandas e especificidades, estabelecendo uma agenda internacional de políticas públicas.

A primeira política que regulamenta os direitos específicos das pessoas idosas no Brasil foi resultado dos debates realizados em vários seminários, que deram origem ao documento intitulado “Políticas para a Terceira Idade nos anos 90”, que se tornou posteriormente a Política Nacional do Idoso - PNI – Lei 8.842, de 04 de janeiro de 1994. A PNI tem por objetivo assegurar os direitos sociais a pessoa idosa e criar condições para promover a sua autonomia, integração e participação na sociedade, considerando idosa a pessoa a partir dos 60 anos de idade.

O Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741 de 2003, aprofunda a PNI, estabelecendo que a pessoa idosa goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. Institui, no Art. 8º, que o “envelhecimento é um direito personalíssimo; e a sua proteção, um direito social”. E reforça no artigo 9º: “É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que possam proporcionar um envelhecimento saudável e digno”.

As conquistas alcançadas no âmbito dos direitos para a pessoa idosa tornaram-se concretas a partir da sua instituição na Política Nacional do Idoso e no Estatuto do Idoso na esfera federal; e na Política Estadual do Idoso – Lei nº 5 780/1998 (ESPÍRITO SANTO, 1998) e na Política Municipal do Idoso – Lei nº 6.043/2003 (VITÓRIA, 2003), nas esferas Estadual e Municipal. Mas estas conquistas só se tornaram realidade porque os movimentos sociais promoveram a discussão em torno das demandas e possibilitaram a abertura do processo democrático, obtendo o reconhecimento por parte do Estado brasileiro.

No âmbito da saúde, em 1999 foi instituída a Política Nacional de Saúde do Idoso, e em 2002 é proposta a organização e implantação de Redes Estaduais de Assistência à Saúde do Idoso.

A Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, instituída através da Portaria 2.528, de 19 de outubro de 2006, busca garantir atenção adequada e digna para a população idosa brasileira. Em acordo com os princípios do Sistema Único de Saúde – SUS, direciona as medidas coletivas e individuais em todos os níveis de atenção à saúde. A portaria ressalta a autonomia e a independência da pessoa idosa como seus pilares na atenção à saúde. Tem como diretrizes a promoção do envelhecimento saudável, a manutenção da capacidade funcional, a assistência às necessidades de saúde específicas da pessoa idosa, a reabilitação da capacidade funcional comprometida, a capacitação de recursos humanos especializados, o apoio ao desenvolvimento de estudos e pesquisas (BRASIL, 2006).

Do conjunto de leis e políticas criadas a partir da Constituição Federal de 1988, destacamos a assistência social. Segundo Pereira (2006) a assistência social ganhou nova institucionalidade, que a fez pautar-se pelo paradigma da cidadania ampliada e funcionar como política pública concretizadora de direitos sociais básicos. Regida pela Lei federal 8742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, se distanciou de práticas “assistencialistas” com que comumente era identificada (PEREIRA, 2006).

No que se refere ao atendimento a grupos específicos, entre os quais as pessoas idosas, a política de assistência social pauta-se pelo princípio da democracia participativa como um contrapeso da democracia representativa, a partir de duas linhas de atuação: a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação e implementação da política, bem como o controle desta (PEREIRA, 2006).

[...] a nova institucionalidade da Assistência Social prevê a construção e funcionamento de uma cadeia de mecanismos gestores constituída dos seguintes

instituições: Conferências de Assistência Social nas três unidades da Federação (União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal), que periodicamente avaliam a política e apresentam recomendações; Órgão Gestor, representado por uma Secretaria de governo, que elabora e implementa a política de Assistência Social, com base nas recomendações das Conferências; Conselhos de Assistência Social, de constituição paritária na representação do Estado e da sociedade, e caráter deliberativo nas suas funções de aprovação da política de Assistência Social e no controle dessa política; Entidades privadas de Assistência Social, que desenvolvem ações de interesse público individualmente ou em parceria com Estado, com base na LOAS e sob controle dos Conselhos; Fundos de Assistência Social, que alocam os recursos financeiros da Assistência Social e arcam com os seus custos; e Ministério Público, que constitui parte legítima na defesa dos direitos dos cidadãos associados à Assistência Social (PEREIRA, 2006, p. 3).

No que concerne à população idosa, a política de assistência social engloba, no âmbito federal: transferência de renda a pessoas idosas impossibilitados de prover sua própria manutenção, ou tê-la provida por sua família; e proteção social básica e especial à pessoa idosa. A nível estadual e municipal, são desenvolvidas ações pelos governos que, em parceria com o governo federal ou com instituições privadas, podem ser celebrados convênios para prestação de serviços; distribuição de benefícios eventuais; realização de programas educativos e culturais; criação e regulamentação de atendimentos asilares, dentre outros (PEREIRA, 2006).

Dentre as políticas de nível federal, destaca-se o Benefício de Prestação Continuada – BPC. Trata-se de um benefício não contributivo, regulamentado pela LOAS e endossado pelo Estatuto do Idoso. Para pessoas idosas a partir dos 65 anos de idade que não possuam meios para prover sua subsistência, e nem a ter provida por sua família, é garantido um pagamento mensal de 1 salário mínimo. Esse benefício é pago pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social.

A proteção social básica e especial⁸ à pessoa idosa no âmbito federal constitui apoio financeiro a serviços, programas e projetos executados pelos governos dos estados e municípios, com objetivo de atendimento de pessoas idosas para contribuir para integração e participação da pessoa idosa na sociedade, e fortalecer seus vínculos familiares. Também podemos destacar o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, realizado pelos municípios nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. O programa tem como objetivo o acolhimento, convivência, socialização e estímulo à participação social das famílias e seus membros.

⁸ “A proteção social especial tem por objetivos prover atenções sócio assistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social” (BRASIL, 2005, p.18).

Os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV estão inseridos na Proteção Social Básica, sendo complementares ao PAIF e ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos – PAEFI. Os SCFV são realizados por grupos a partir de faixas etárias, considerando as especificidades dos ciclos de vida. Assim sendo o SCFV para pessoas idosas tem por foco

[...] o desenvolvimento de atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da autonomia e de sociabilidades, no fortalecimento dos vínculos familiares e do convívio comunitário e na prevenção de situações de risco social (BRASIL, 2014, p. 18).

Os centros e grupos de convivência têm caráter preventivo. Com a sua consolidação, visam reduzir as ocorrências de vulnerabilidade social, aumentar o acesso da população idosa a serviços socioassistenciais, reduzir as situações de isolamento social e institucionalização, ampliar o convívio social, fortalecer vínculos familiares e comunitários e contribuir para a autonomia e emancipação das pessoas idosas.

Quanto ao cuidado das pessoas idosas dependentes, este recai sobre a família, apesar de estarem previstas na legislação diversas alternativas de serviços, e cabe à assistência social, de acordo com a Política Nacional do Idoso:

[...] prestar serviços e desenvolver ações voltadas para o atendimento das necessidades básicas do idoso; estimular a criação de incentivos e de alternativas de atendimento ao idoso, como centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros; promover simpósios, seminários e encontros específicos; planejar, coordenar, supervisionar e financiar estudos, levantamentos, pesquisas e publicações sobre a situação social do idoso; promover a capacitação de recursos para atendimento ao idoso. (BRASIL, 1994 Art. 10, inciso I)

O atendimento asilar tem crescido no Brasil, visto que, com o crescimento da população idosa, cresce também a parcela com algum grau de dependência, que necessita de serviços de acolhimento. Esse aumento da procura por Instituições de Longa Permanência (ILPI's) tem como uma de suas explicações a diminuição da rede de cuidados no âmbito familiar (CORDEIRO, 2022).

Preconiza-se no Estatuto do Idoso que a institucionalização da pessoa idosa em ILPI's deverá ser realizada apenas “quando verificada inexistência de grupo familiar, casa-lar, abandono ou carência de recursos financeiros próprios ou da família” (BRASIL, 2003, Art. 37), cabendo ao Estado o dever de fornecer moradia quando a família não possui condições de prover os recursos necessários à sobrevivência dessa pessoa idosa, ou ainda nos casos de violação de

direitos no seio familiar, bem como para pessoas idosas que se encontram em situação de rua ou de abandono, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos.

De acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (BRASIL, 2005), as ILPI's são um serviço da política de assistência social, integrando a proteção social especial da alta complexidade, podendo este serviço ser subsidiado por estados, municípios e sociedade civil. As instituições podem ser de natureza governamental ou não-governamental (filantrópica ou privada), porém a maioria das instituições filantrópicas (sem fins lucrativos) recebem recursos públicos para sua manutenção (CORDEIRO, 2022). De acordo com Camarano (2011), apenas cerca de 6,6% das instituições brasileiras são públicas ou mistas, enquanto 65,2% são filantrópicas.

As ILPS's são apenas mais um exemplo da desresponsabilização estatal no trato da oferta e execução de políticas públicas para a população idosa, perpetuando a manutenção da lógica filantrópica e religiosa, contrapondo-se à lógica do direito.

No contexto neoliberal, o crescimento do envelhecimento populacional é culpabilizado pelo desmantelamento das políticas sociais devido ao gasto visto como oneroso para com as pessoas idosas, principalmente no sistema previdenciário e nos serviços de saúde (CORDEIRO, 2022).

A constituição da previdência social no Brasil inicia-se em 1923 com a Lei Elói Chaves, a partir do surgimento das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). No governo Vargas o modelo foi substituído pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) em 1933. Em 1966 as IAPS se tornaram o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que em 1988 com a Constituição foi renomeado para Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (BOSCHETTI, 2012).

A previdência social, regida pela lógica do seguro social é a forma encontrada pelo capitalismo para garantir um mínimo de segurança social aos trabalhadores não proprietários, ou seja, aqueles que só dispõem de sua força de trabalho para viver. Mas essa lógica só se materializa se os trabalhadores estiverem inseridos em relações estáveis de trabalho que assegurem o acesso aos direitos previdenciários (SALVADOR, 2010, p.138).

Nos anos de Ditadura Militar houveram diversas medidas legais que diminuíram os salários dos aposentados e pensionistas, o que resultou no empobrecimento dos beneficiários da Previdência Social (HADDAD, 2016).

Com o crescimento do número de associações e federações de aposentados e pensionistas por volta de década de 1980 houve uma pressão no Estado reivindicando melhorias nos benefícios

previdenciários, especialmente por parte da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP), o que contribuiu para mudanças na previdência social a partir da Constituição Federal de 88. Dentre as mudanças, destacamos a irredutibilidade do valor dos benefícios, o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, os trabalhadores rurais passaram a ter os mesmos direitos previdenciários que os trabalhadores urbanos, foi instaurado o seguro desemprego e foi definido o piso de um salário mínimo para os benefícios sociais (HADDAD, 2016; CORDEIRO, 2022).

Junto com o avanço do neoliberalismo no Brasil a partir dos anos 1990, inicia-se um processo de desmonte da política previdenciária, sob o discurso de que o envelhecimento populacional vem causando um déficit na previdência que precisa ser resolvido. Junto a isso os liberais afirmam que, com as pessoas idosas cada vez mais saudáveis e longevos, podem manter-se produtivos por mais tempo (NERI, 2015; CORDEIRO, 2022).

Cordeiro (2022) concorda que o envelhecimento populacional acarreta em consequências nas despesas previdenciárias, porém a autora aponta que outros elementos devem ser considerados antes de culpabilizar a previdência pelo déficit nas contas públicas brasileiras, como a manutenção de um sistema que preza pela acumulação do capital às custas dos direitos da classe trabalhadora.

Além do Estado beneficiar o capital através do fundo público, há o crescimento de planos de previdência privada, que se tornam cada vez mais atrativos para os trabalhadores com maior renda em consequência do desmonte da política de previdência social (ANFIP, 2017).

Ou seja, benefícios da seguridade social são transformados em mais um “produto” financeiro, alimentando a especulação financeira, tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores(as) reféns das crises financeiras internacionais” (SALVADOR, 2020, p.384)

A estratégia neoliberal, aponta Cordeiro (2022), é uma série de reformas e retirada de direitos, desde os tempos do governo Collor até os dias atuais, de forma ainda mais intensa. A partir disso, verifica-se o crescimento da participação da sociedade civil para atender as necessidades básicas da população idosa mais pobre.

Sob forte apelo moral, a sociedade concentra esforços para satisfazer necessidades sociais, na contramão da lógica de direitos e resgatando práticas de solidariedade e benevolência. Assim, o indivíduo que possui condições financeiras pode pagar pelo serviço que necessita, enquanto

os mais pobres ficam a mercê da caridade caso não tenham acesso aos serviços públicos (CORDEIRO, 2022).

Teixeira (2009) assinala que as políticas sociais expressam, no mix público/privado e na execução das políticas, a responsabilização individual para envelhecer com qualidade de vida, e mascaram a centralidade do envelhecimento do trabalhador na constituição da problemática do envelhecimento.

Behring e Boschetti (2007) apontam que, apesar dos avanços, na Constituição de 1988 também foram inscritas orientações que deram a sustentação necessária para o avanço do conservadorismo no campo da política social, fruto de uma correlação de forças desfavorável. Como exemplo, a contraditória convivência entre universalização e seletividade, bem como o suporte legal ao setor privado. “A seletividade é orientada por uma perspectiva que alia assistência a pobreza absoluta, limitando-a a ações minimalistas [...]. Ao invés de voltar as ações para desenvolvimento das necessidades humanas básicas, limita-as aos mínimos sociais” (BOSCHETTI, 2003, p.83).

Como expressão da cultura privacionista, destacam-se as modalidades de trabalho com a população idosa na filantropia, Organizações Não-Governamentais - ONGs, empresas cidadãs, dentre outras iniciativas da sociedade civil; que reforçam a tendência de privatização de serviços sociais, na sua dimensão mercantil, ou na filantropização daqueles serviços aos mais pobres (TEIXEIRA, 2009).

Essas modalidades, ao serem incorporadas ao Estado, são definidas como parceiras na execução da política social, consolidando as novas simbioses entre o público e o privado, tanto na transmutação de problemas sociais em problema individual, típicas da pedagogia do saber envelhecer com qualidade de vida, adotando mudanças no estilo de vida, quanto na participação da sociedade civil no processo que vai das decisões, planejamento, fiscalização à execução da política social, como espaço de proteção social, de responsabilidade direta, solidária, voluntária, no trato das refrações da questão social (TEIXEIRA, 2009, p. 71).

Através da legislação como a Política Nacional do Idoso e Estatuto do Idoso, expressa-se a manutenção das funções reguladoras do Estado, e não a de administrador e gestor prioritário da proteção social, dividindo as reponsabilidades sociais no mix público/privado na prestação de serviços sociais, o que os mascara como públicos e efetivadores do direitos, e estabelecendo outras formas de participação social da sociedade civil, sob o pretexto da parceria, do cooperativismo, da solidariedade (TEIXEIRA, 2009).

Nos países periféricos como o Brasil, a composição do sistema público também é contraditória e marcada pela reprodução das desigualdades sociais, além do relacionamento com o sistema privado constante. Mesmo com a expansão do sistema público a partir da Constituição Federal de 1988, a mesma ocorreu sob a lógica de assistencialização, de mínimos nas políticas de acesso à renda, de precarização de serviços (TEIXEIRA, 2009).

A crise do Estado e o esgotamento do padrão de proteção social, que têm no Estado o seu organizador, são determinados pela reestruturação do capital e das novas exigências de regulação que imprimem. As medidas de políticas públicas de cunho social, por gerarem direitos, são consideradas empecilhos para a nova etapa expansiva do capital e passam a ser alvo de desmonte, em menor ou maior proporção, considerando a tradição dos sistemas públicos ou a resistência ao desmonte (TEIXEIRA, 2009, p. 73).

Os ataques não acontecem apenas ao sistema público de proteção social, mas em geral à noção de público estatal, sob uma nova forma de privatização do Estado, através da restrição ao atendimento das demandas dos trabalhadores. Dissimuladas pelas novas estratégias do capital, as novas formas de solidariedade e de cooperativismo entre as classes sociais vem à tona como forma de descentralização da proteção social, a partir dos discursos de autoajuda, ajuda mútua, ajuda solidária da sociedade civil (TEIXEIRA, 2009).

Vianna (1998) também critica o atual modelo de políticas sociais:

[...] ainda que formalmente universais e imaginadas como indutoras de cidadania, as provisões públicas se resumem a parques benéficos para os pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção àqueles cuja situação permite a obtenção de planos ou seguros privados (VIANNA, 1998, p. 138).

Quanto ao BPC, Sochacwewski (2014) apresenta alguns obstáculos à sua efetivação:

A possibilidade de entraves à efetividade de resultados com o BPC é grande, passa por aspectos como a inexistência de alguns serviços públicos, a má qualidade de outros, a dificuldade de acesso a eles, e, ainda, a desarticulação em vários níveis – entre diferentes serviços e áreas no município, entre serviços regionalmente, entre os níveis de governos municipais, estaduais e federal. Entretanto, outros aspectos podem apontar para a superação de alguns entraves, fortalecendo o papel da proteção social enquanto direito à cidadania, na direção de uma política social de padrão universalista (SOCHACWEWSKI, 2014, p. 84).

Vianna (1998) aponta que o conjunto de políticas públicas chamado sistema de proteção social, seguridade e mesmo a previdência social são destinadas a “corrigir” as distorções sociais oriundas de uma estrutura produtiva voltada para o mercado. Ou seja, são apenas um paliativo nas melhorias de qualidade de vida da população que se faz usuária das políticas, que é

explorada e muitas vezes marginalizada. Dessa forma, não se é possível alcançar um nível de políticas públicas de atenção plena sob o regime do sistema capitalista.

Além dos ataques do capital às políticas públicas, perpetua-se a disseminação da ideia de que a velhice vem dismantlar o sistema de seguridade social, colocando o envelhecimento da classe trabalhadora como um problema social (PAIVA, 2014). Assim, o capital busca justificar contrarreformas e retirada de direitos da população idosa (CORDEIRO, 2022).

À guisa de conclusão, ressaltamos que população idosa do Brasil apresenta uma trajetória de lutas pelos direitos trabalhistas e previdenciários evidenciado ao longo do século XX, tendo contribuído com a criação de associações, compondo a luta sindical e previdenciária, na formação de frentes de defesas de direitos, organizações que participaram ativamente na construção de legislações que normatizam as políticas direcionadas à velhice e na luta política que garantiu assento em conselhos municipais, estaduais e federais.

Porém, algumas situações contemporâneas ainda não possuem resposta nas políticas sociais para a pessoa idosa. Como a feminização da velhice, fenômeno no qual a maior parte da população acima dos 60 anos é mulher, as políticas precisam levar esse aspecto em conta e pensar na repercussão significativa desse evento nas relações de gênero. Outro aspecto observado é que os direitos financeiros relativos à aposentadoria estão garantidos, porém são insuficientes as políticas públicas voltadas para o bem-estar da pessoa idosa em relação ao mercado de trabalho, para o qual ele tem voltado muitas vezes como forma de complementar sua renda (ALEXANDRE, 2021).

Observa-se, também, que a partilha de cuidados entre a família e o Estado se dá de forma hierárquica e desigual, pois o investimento do Estado nos serviços e políticas públicas voltadas a essa população é insuficiente na sua origem, pois os recursos financeiros e materiais destinados atendem apenas parcialmente ao crescimento do número da população idosa e suas demandas, que, no processo de envelhecimento, podem vir a tornar-se dependentes de um cuidador familiar (TORRES, 2020).

Torres (2020) aponta algumas características que são evidenciadas e interferem diretamente na construção das políticas públicas direcionadas a essa população:

o envelhecimento associado à pouca ou nenhuma condição econômica de parte da população idosa para manter suas necessidades de subsistência de forma autônoma; a

permanência dessas pessoas executando funções de trabalho exaustivas e com baixa remuneração, causando o adoecimento pelo trabalho; a degenerescência da velhice, resultando na necessidade de se estabelecerem rotinas de cuidados que podem ser no âmbito familiar ou institucional (p. 55).

O que se tem observado, segundo Fernandes e Soares (2012), é que as políticas de proteção social em sua maioria se encontram restritas à oferta de serviços e programas de saúde pública e de transferência de renda. O Estado aparece com responsabilidades reduzidas, e a maior responsabilidade de cuidados com a pessoa idosa é atribuída à família. Outro agravante constatado são as parcerias público/privado, a partir da terceirização ou privatização de serviços que deveriam ser públicos e instituídos enquanto direitos, porém quando são repassados à esfera privada muitas vezes assumem um caráter de ajuda social, filantropia.

O principal desafio é o de retomar a luta pelos direitos sociais e humanos da pessoa idosa, para a construção da sua cidadania, autonomia e condições para um envelhecimento saudável. Para isso, é crucial atenção e alocação de recursos não apenas para as políticas de saúde ou assistência, mas também para a educação, infraestrutura sanitária, habitação, meio ambiente, incentivos ao trabalho, esporte, lazer e justiça.

Compreendemos que as políticas públicas não são dadas de bom grado pelo Estado, e sim por pressão da sociedade civil a partir de suas demandas materializadas na realidade social

[...] as políticas públicas não nascem no Estado. Elas nascem no berço da sociedade civil que, a partir de demandas levantadas na vida social, pressiona o Estado para ofertar políticas sociais que atendam às suas necessidades. Nesse sentido, adensam forças e pressões para transformá-las em prioridade. Nesse movimento, são estabelecidas disputas políticas de forças (BERZINS, BORGES, 2012, p.6).

Reconhecemos os avanços no reconhecimento de direitos da pessoa idosa, devido à luta e reivindicação da população idosa e movimento de organizações e trabalhadores, porém as políticas propostas e implementadas como resposta pelo Estado, embora consigam um efeito e impacto positivo na qualidade de vida da população idosa, ainda requerem melhoria considerável de modo a garantir que todos as pessoas idosas tenham reconhecido os seus direitos, sejam capazes de cumprir com seus deveres e seja-lhes garantida uma efetiva proteção social.

No município de Vitória, foi instituída a Política Municipal do Idoso através da Lei nº 6.043 de 22 de dezembro de 2003. No primeiro capítulo desta lei consta que esta tem como objetivo assegurar os direitos sociais das pessoas idosas residentes no município de Vitória,

estabelecendo formas de garantia de autonomia, independência, integração, melhoria da qualidade de vida e participação efetiva da população idosa na sociedade, em conformidade com a Política Nacional do Idoso. No Art. 7º da Política Municipal são estabelecidas as competências do poder público para a implementação da Política, na área da assistência e desenvolvimento social lemos a seguinte atribuição:

- a) desenvolver ações que atendam as necessidades básicas do idoso, no âmbito de atuação do município, com a participação de suas famílias e das entidades governamentais e não-governamentais;
- b) desenvolver alternativas de atenção ao idoso desabrigado e sem vínculo familiar, que lhe proporcionem cobertura quanto ao alojamento, alimentação e saúde;
- c) criar e estimular a criação de alternativas de atenção ao idoso e a cobertura de funcionamento de centro de convivência, casas-repúblicas, oficinas abrigadas de trabalho;
- d) estimular a realização de cursos, seminários, encontros que ajudem a esclarecer, orientar e formar pessoal capacitado a trabalhar com o idoso;
- e) estimular processos de orientação e aconselhamento visando a permanência do idoso em família, evitando o seu isolamento;
- f) criar formas alternativas para a melhoria da renda familiar do idoso;
- g) apoiar programas de reinserção da pessoa idosa à vida sócio-econômica da comunidade, com apoio de Instituição de Ensino Superior, centro de treinamentos comunitários e aproveitamento de seus talentos, habilidades e experiências;
- h) acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas e serviços restados, destinados aos idosos;
- i) prover de recursos humanos especializados, instalações e equipamentos e veículos para observar-se os padrões de qualidade necessários ao atendimento do idoso no Município de Vitória (VITÓRIA, 2003).

Em Vitória, destacam-se os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV para a Pessoa Idosa, no âmbito da Proteção Social Básica da assistência social. O SCFV é composto pelos Grupos de Convivência, Centros de Convivência para a Terceira Idade - CCTI e Núcleos de Integração Social para a Pessoa Idosa - Nispi.

Os Grupos de Convivência foram criados com projeto “Vivendo a Melhor Idade”, através de convênio com a extinta Legião Brasileira de Assistência – LBA em 1986. Esses grupos se expandiram rapidamente: em 1993 eram 09, em 1994 aumentaram para 12 e em 1996 para 22 (ALEXANDRE, 2019).

Em 2001, iniciou-se no município um novo modelo de trabalho com a pessoa idosa, com a inauguração do primeiro Centro de Convivência para a Terceira Idade, no bairro de Maria Ortiz. Dessa forma, ampliou-se a oferta de serviços oferecidos, com atividades durante todo o dia. No

ano de 2005 o município de Vitória inicia a implantação da Política de Assistência Social, constituindo-se como parte integrante do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Atualmente o SCFV para Pessoa Idosa conta com quatro unidades de Centros de Convivência para Terceira Idade – CCTI (Maria Ortiz, Jardim Camburi, Jardim da Penha e Centro), e três Núcleos de Integração Social da Pessoa Idosa – Nispi (Santo Antônio, Jaburu e São Pedro), aos quais os Grupos de Convivência estão referenciados de acordo com o território, totalizando trinta grupos. Os grupos representam os bairros: Andorinhas, Boa Vista, Centro, Da Penha, De Lourdes, Estrelinha, Eucalipto, Ilha do Príncipe, Itararé, Jabour, Jardim Camburi, Jardim da Penha, Jesus de Nazareth, Joana D’Arc, Jucutuquara, Maruípe, Maria Ortiz, Parque Barreiros, Parque Moscoso, Piedade, Praia do Suá, Praia do Canto, República, Romão, São Benedito, Santa Marta, Santa Teresa, São Pedro, Santos Dumont, Tabuazeiro.

Embora os espaços do SCFV tenham como parte de seus objetivos contribuir para que as pessoas idosas possam participar ativamente da sociedade enquanto sujeitos de direitos, a pesquisa realizada por Prado (2006) junto ao “Programa Vivendo a Melhor Idade”, como era chamado na época, concluiu que não se percebe contribuição realmente efetiva para consolidação da participação política da pessoa idosa, e que ainda é incipiente a articulação desses grupos no âmbito da cidadania, defesa de direitos e da ação política. Outros estudos realizados em serviços da mesma natureza em Cuiabá, Distrito Federal e no Estado do Rio de Janeiro (ALMEIDA, 2002; PAZ, 2001; SILVA 2001) tiveram a mesma percepção.

Destacamos que o SCFV em Vitória é financiado pela prefeitura e operacionalizado por uma empresa terceirizada, por meio de convênio.

No próximo capítulo entenderemos sobre os espaços em que a sociedade civil ocupa para exercer o controle social das políticas sociais, sendo um destes os conselhos de direitos.

CAPÍTULO 3 – CONTROLE DEMOCRÁTICO E CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DO IDOSO EM VITÓRIA (COMID)

Este capítulo inicia-se com uma discussão sobre as diferentes concepções de *controle social*, sendo adotada para os fins desta pesquisa o referencial teórico gramsciano acerca da categoria. Em seguida, será apresentada uma breve contextualização da formação sócio-histórica do Espírito Santo e do município de Vitória. Além disso, buscamos trazer algumas análises sobre as características da participação social ao longo dos anos em Vitória, com o intuito de nos fornecer subsídios para entender a atuação do Conselho Municipal do Idoso de Vitória – Comid.

Por fim, adentraremos no processo de criação do Comid, sua trajetória entre os anos 1999 e 2015, os sujeitos e representações que o compõem, quais as suas pautas e como funciona o seu processo deliberativo. Apontaremos alguns avanços identificados que foram alcançados pelo conselho, bem como os desafios postos e os limites à sua atuação.

3.1- Controle democrático nas políticas sociais no Brasil

Segundo Raichelis (2008), a crise do Estado autoritário e a luta pela redemocratização social e política no Brasil estimulou o surgimento de novos espaços de representação política e de publicização dos conflitos sociais. Este processo está associado à desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade. Segundo a autora:

O Estado passa a transferir parcelas de responsabilidades para as comunidades organizadas, em ações de parceria com as denominadas organizações não governamentais, incluindo-se aí as fundações e a chamada filantropia privada (RAICHELIS, 2008, p. 78).

A autora destaca ainda que o fortalecimento das ações descentralizadas e participativas não é específico do processo político brasileiro, pois faz parte de uma tendência mundial relacionada à crise da década de 1970. O processo propaga novos discursos e práticas sociais, relacionados com a partilha de poder, tanto no âmbito de sua descentralização da esfera federal para estados e municípios, quanto no deslocamento de parte do poder de decisão do Estado para a sociedade (RAICHELIS, 2008).

Entretanto, o apelo à participação da comunidade na solução dos seus problemas não é novo, conforme vimos anteriormente. Considerando as propostas de desenvolvimento de comunidade disseminadas na América Latina na década de 1950, num contexto da ideologia

desenvolvimentista, observa-se que já havia o estímulo a práticas de autoajuda e à mobilização da comunidade em torno a projetos locais. Isso reforçava a colaboração povo-governo dentro do esforço nacional de superação do atraso e do subdesenvolvimento das sociedades latino-americanas. Nas propostas estavam implícitas as noções de solidariedade e a ideia de que, por meio de ações comunitárias, os conflitos sociais poderiam ser superados a partir do esforço organizado dos membros da comunidade no encaminhamento de soluções que potencializariam as ações coletivas.

Raichelis (2008) destaca que, frente a esse cenário de busca de alternativas para o aperfeiçoamento dos processos democráticos, diversos analistas referem-se a uma nova esfera pública, não estatal e democrática, que estaria se configurando no terreno de revitalização da sociedade civil, imprimindo novas modalidades de relação entre Estado e sociedade e desmanchando a dicotomia estatal – privado. Em que, progressivamente, o público não se reduz ao estatal, e nem este é capaz de representar os interesses públicos, em decorrência do processo de privatização.

A autora salienta, também, que a concepção liberal de sociedade civil como campo de interesses particulares e campo das desigualdades naturais, lugar da livre manifestação dos conflitos econômicos e de interesses particulares, dá origem ao Estado-arbítrio, enquanto restaurador da unidade entre indivíduos e grupos, acima dos interesses particulares. A distinção entre sociedade civil como espaço do privado, e o Estado como espaço do público, assim como a separação entre sociedade e poder, causa um distanciamento. Porém, para Raichelis (2008), a dialética desse processo impõe ao Estado a busca de legitimação da sociedade e a adoção de formas de regulação social e econômica que abarcam o confronto e a representação de interesses coletivos.

Desta forma:

Conforma-se uma esfera pública como espaço de luta social para onde convergem distintos e antagônicos interesses, revelando a insuficiência da esfera privada para tramitar e processar novas relações sociais que, por essa razão, vê-se metamorfoseada em esfera pública (RAICHELIS, 2008, p. 83).

Pressionando o Estado, a partir da dinâmica contraditória da sociedade de luta de classes, a permitir a constituição de sujeitos coletivos no interior da esfera pública, que se configura como espaço de disputa, lugar de encontro das diferenças e dos sujeitos coletivos, em que múltiplos interesses divergentes se confrontam. Sendo um dos elementos constitutivos destes espaços

efetivamente públicos e democráticos, a sua ocupação deve se fazer por sujeitos sociais capazes de tornar legítimas suas representações. Sobre isso:

Só é possível quando se constituem como sujeitos dotados de autonomia e se a legitimidade de sua representação for permanente ativada pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundam essa representação (RAICHELIS, 2008, p. 85).

A questão do controle público é central em todo o processo de construção da esfera pública democrática, pois pressupõe a criação de uma nova cultura política democrática que institua a alteridade, ou seja, o outro dotado de representação e protagonismo.

Segundo Raichelis (2008), o protagonismo, das classes dominadas, excluídas dos processos decisórios e impedidas de exercerem a representação direta de seus interesses no espaço público brasileiro, emerge como elemento chave na constituição do espaço público.

Importante destacar que, similar ao que ocorre com a expressão “participação”, a expressão “controle social” apresenta diversas interpretações.

De acordo com Correia (2008), a expressão “controle social” tem sua origem na sociologia, e

é empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Assim sendo, assegura a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados (p. 104).

Na teoria política, tem sentido ambíguo, podendo ser concebida tanto como o controle do Estado sobre a sociedade quanto o contrário, o controle da sociedade ou seus setores organizados sobre o Estado (CORREIA, 2008).

Segundo Correia (2008, p. 104), Hobbes, Locke e Rousseau, autores jusnaturalistas clássicos da política, apesar de diferirem quanto à concepção de “contrato social” que funda o Estado, têm como ponto em comum o “conceito de sociedade civil como sinônimo de sociedade política contraposta ao estado de natureza, em que o Estado é a instância que preserva a organização da sociedade, a partir de um contrato social”.

Para Hobbes, o Estado possui poder absoluto de controlar os membros da sociedade, que lhe entregam sua Liberdade em prol de acabar com a Guerra de todos contra todos, e garantir a segurança e posse da propriedade privada. Já Locke limitou o poder do Estado apenas à garantia dos direitos naturais à vida, à Liberdade e à propriedade privada. O povo, que se refere a

sociedade dos proprietários, mantém o controle sobre o poder supremo civil, o legislativo, para que este cumpra o dever de defender e garantir a propriedade (CORREIA, 2008).

Em Rousseau, o “controle social” é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular. O autor defende o governo republicano e sob controle do povo e considerava necessária atenção com o executivo, que teria tendência a agir contra a autoridade soberana: o povo (CORREIA, 2008).

No capitalismo, o Estado exerce o controle social sobre a sociedade em favor dos interesses da classe dominante para garantir a ordem do capital. Esse controle acontece por meio da intervenção do Estado sobre os conflitos sociais oriundos da reprodução do capital, através de políticas sociais para manter a atual ordem capitalista (CORREA, 2008).

Para Gramsci:

não existe uma oposição entre Estado e sociedade civil, mas uma relação orgânica, pois a oposição real se dá entre as classes sociais, pode-se inferir que o ‘controle social’ acontece na disputa entre essas classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Somente a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico, é que vai avaliar que classe obtém o ‘controle social’ sobre o conjunto da sociedade. Assim, o ‘controle social’ é contraditório – ora é de uma classe, ora é de outra – e está balizado pela referida correlação de forças (CORREIA, 2008, p.105).

Na perspectiva das classes subalternas⁹, o controle social visa à atuação de setores organizados da sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas, para que essas atendam às demandas e aos interesses dessas classes (CORREIA, 2008).

Neste sentido, o ‘controle social’ envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia (CORREIA, 2008, p. 106).

Mészáros (2002) aponta que o conceito de *controle social* permanece como um mecanismo vital para a manutenção do “Sistema Socio-metabólico do Capital” em sua face mais globalizada. Esse sistema é uma construção sócio-histórica que continua estruturada na divisão social hierarquizada do trabalho sob o domínio do capital, tendo como objetivo central a acumulação expansiva do capital, com o Estado moderno como o seu comando político.

⁹ Marcados por conjunto de carências, muitas vezes desqualificados pelas condições em que vivem e trabalham, enfrentando cotidianamente o confisco de seus direitos mais elementares, buscam, na prestação de serviços sociais públicos, alternativas para sobreviver (YAZBEK, 2003, p. 83-84).

O núcleo constitutivo do Sistema Socio-metabólico do Capital é formado pelo tripé Capital, Trabalho e Estado. Estes elementos, além de serem fundamentais para o Sistema, são constituídos materialmente e estão inter-relacionados, ou seja, torna-se impossível a sua superação na tentativa de eliminação de apenas um destes elementos. Assim, ele exerce um tipo de controle social perverso e prejudicial à relação natureza-homem e homem-natureza na sua forma de sociabilidade.

Mészáros (2002) afirma que o capital é um modo de controle que se sobrepõe a tudo, antes mesmo de ser “controlado” – superficialmente – pelos capitalistas. Para poder exercer-se [...] como modo totalizador de controle sócio-metabólico, o sistema do capital deve ter sua estrutura de comando historicamente singular e adequada para suas importantes funções” (MÉSZÁROS, 2002, p. 98-99).

Nesse sentido, o autor relata que o Estado não é uma figura idêntica à estrutura de comando do sistema do capital. Este – o capital – é seu próprio sistema de comando. O Estado é a dimensão política deste sistema, como parte subordinada. Dessa forma, o sistema de controle do capital não possui sujeito.

Neste contexto, o trabalho desempenha suas funções produtivas dentro da consciência exigida pelo capital, pois recebe forçosamente outro sujeito acima dele, “[...] mesmo que na realidade este seja apenas um pseudo-sujeito” (MÉSZÁROS, 2002, p. 125). O Estado, como uma das personificações do capital e como seu comando político, recebe o papel de oferecer a garantia de que a contradição entre capital e trabalho e as resistências não fujam do controle.

Mészáros apreende que o capital não se reproduz sem antagonismos. Ele possibilita compreender que as resistências ao Sistema são produzidas no seu próprio seio, sendo que “[...] nem os esforços mistificadores de estabelecimento de ‘relações industriais’ ideais [...] nem a garantia dissuasória do Estado contra a potencial rebelião política, podem eliminar completamente as aspirações emancipatórias (autocontrole) da força de trabalho” (MÉSZÁROS, 2002, p. 127).

Percebe-se então um paradoxo entre as competências das personificações do capital, que se encontram nas unidades produtivas e a estrutura do Estado. A base desta contradição é a tendência a crescente socialização da produção no campo global do capital, que transfere

algumas potencialidades de controle aos trabalhadores. Neste cenário, compreende-se que o Estado é incapaz, por mais autoritário que se apresente, de realizar plenamente o controle que lhe é exigido pela determinação totalizadora do Sistema do Capital (MÉSZÁROS, 2002).

De acordo com o autor, no processo de desenvolvimento humano em um contexto capitalista

[...] a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu, assim, o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição (MÉSZÁROS, 2002, p. 991).

Porém, nos últimos anos o que se tem observado é a re-transferência do poder de controle conferido ao capital ao corpo social como um todo, mesmo que de forma irracional, devido a irracionalidade inerente ao próprio capital. Para Mézáros (200), vivemos uma crescente polarização inerente à crise estrutural do capitalismo que se iniciou nos anos 1970, bem como um momento em que se “[...] multiplicam os riscos do [...] colapso de uma série de válvulas de segurança que cumprem um papel vital na perpetuação da *sociedade de mercado*” (MÉSZÁROS, 2002, p. 984, grifo do autor). Ou seja, vive-se um contexto de acumulação de problemas em que as contradições entre o capital e o trabalho são agudizadas.

O autor aponta a necessidade da existência do controle social independentemente da estrutura que a sociedade tenha, no sentido de mediar forças da natureza na relação que ela assume com os seres humanos. Para Mézáros (2002), o controle social está na base e se faz necessário em qualquer modo de produção, já que são os homens que estabelecem e controlam os seus relacionamentos com a natureza e com eles mesmos. Dessa forma, o controle social é o resultado histórico das relações humanas engendradas pelas forças políticas, econômicas e sociais de determinadas sociedades.

Compreendemos que não existe um único controle social, mas diferentes *controles sociais*. Entretanto, apesar desses outros controles sociais existirem mutuamente, eles estão subordinados a um deles, que detém a hegemonia. A existência de diferentes sentidos do controle social não significa que eles acontecem separadamente. Pelo contrário, em certos momentos eles se interligam e influenciam-se. “[...] O que está em causa não é se produzimos ou não sob alguma forma de controle, mas sobre qual tipo de controle, dado que as condições atuais foram produzidas sob o férreo controle do capital [...]” (MÉSZÁROS, 2002, p. 989).

No modelo de produção flexível o controle social hegemônico é o controle social do capital, entretanto, este não é eterno e nem natural.

[...] como todos sabemos pela história, jamais um status quo durou indefinidamente; nem mesmo o mais parcial e localizado. A permanência de um status quo global, dadas as imensas forças dinâmicas necessariamente expansivas que envolve, é uma contradição nos termos (MÉSZÁROS, 2002, p. 984).

Sob o sistema capitalista desenvolveu-se um tipo histórico de controle social – o controle do capital sobre a sociedade como um todo – e de reprodução social que assegura a manutenção ampliada e hegemônica do capital em detrimento da força de trabalho. Este controle social perpetua a desigualdade social, bem como garante que a propriedade privada reproduza um controle social devastador e alienador.

Esse controle hegemônico do capital se desenvolve contraditoriamente, deparando-se cotidianamente com o movimento de lutas sociais e forças políticas antagônicas, o que viabiliza a emergência de diferentes formas de controle. Os diferentes sentidos atribuídos à categoria controle social estão relacionados ao contexto social, político, cultural e econômico que surge, podendo ocupar uma posição de subordinação ou de hegemonia sobre os demais sentidos.

Historicamente no Brasil, a categoria controle social foi entendida em seu sentido coercitivo sobre a população. Durante a ditadura militar o controle social da classe dominante foi exercido pelo Estado autoritário sobre a sociedade, por meio de decretos, atos institucionais e repressão. Segundo Correia (2008), com a efervescências dos movimentos sociais contrários ao governo autoritário, criou-se uma pseudodicotomia entre o Estado autoritário e a sociedade civil e uma pseudo-homogeneização desta como se fosse formada apenas por setores progressistas, o que levou a se pensar na necessidade do controle da sociedade civil sobre o Estado.

No contexto da luta contra a ditadura, "sociedade civil" tornou-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial, o que era facilitado pelo fato de "civil" significar também, no Brasil, o contrário de "militar". Disso resultou uma primeira leitura problemática do conceito: o par conceitual sociedade civil / Estado, que forma em Gramsci uma unidade na diversidade, assumiu os traços de uma dicotomia radical, marcada ademais por uma ênfase maniqueísta. Nessa nova leitura, ao contrário do que é dito por Gramsci, tudo o que provinha da "sociedade civil" era visto de modo positivo, enquanto tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado com sinal fortemente negativo (COUTINHO, 2000).

Conforme visto anteriormente, no período de mobilização política e redemocratização no país, o debate sobre a participação social ressurgiu no sentido de controle social de setores organizados da sociedade civil sobre o Estado, participando desde a formulação das políticas

públicas, acompanhamento de suas execuções, e até mesmo a definição de alocação de recursos, para que atendam aos interesses coletivos (CORREIA, 2008).

O controle social chamado *democrático* possui um conceito amplo, sendo entendido por Behring (2001, p. 6) como “[...] um ciclo decisório que envolve o parâmetro do direito, o planejamento, o papel do gestor, o financiamento, o Ministério Público [a sociedade civil, entre outras instâncias] [...]”. Ele se inscreve dentro do processo de democratização do Estado, nos quais os conselhos caracterizam-se como um dos espaços de seu exercício através da participação popular.

Para Correia (2000), o controle social sobre ações e recursos do Estado tem como um dos pressupostos essenciais o estabelecimento de relações entre Estado e sociedade civil através de canais democráticos de participação social. No Brasil pós ditadura militar, uma das expressões do restabelecimento dessa relação foi a institucionalização dos canais de participação em conselhos setoriais. Para a autora, os mecanismos de controle social são, ao mesmo tempo, resultados do processo de democratização do país e requisitos para a consolidação dessa democracia. O fortalecimento do exercício do controle social sobre o Estado contribuirá para o alargamento da esfera pública e para a consolidação da democracia no país.

A área da saúde foi pioneira nesse processo, devido ao Movimento da Reforma Sanitária que agregou movimentos sociais, intelectuais e partidos de esquerda na luta contra a ditadura e a favor de um sistema nacional de saúde universal, público, descentralizado e de qualidade. A participação no Sistema Único de Saúde - SUS foi um dos eixos de debate na VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, e foi institucionalizada pela Lei 8.142/90 (BRASIL, 1990), que regulamenta as conferências, que têm como objetivo avaliar e propor diretrizes para a política de saúde, e os conselhos de saúde, que são instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo, com composição paritária de representantes da sociedade civil e dos demais segmentos (gestores públicos, filantrópicos e privados e trabalhadores da área da saúde) (CORREIA, 2008).

Após a institucionalização dos mecanismos de controle social, o desafio é que esses não se tornem mecanismos de formação de “consentimento ativo” das classes subalternas em torno da conservação da classe dominante, apontam Bravo e Correia (2012). As autoras defendem que, dentro da perspectiva gramsciana da relação entre Estado e sociedade civil, esse controle social deverá ser entendido

dentro da articulação dialética entre o Estado que abrange a sociedade civil composta por interesses de classes opostos, e deverá se dar na perspectiva da defesa dos interesses das classes subalternas e de construção de resistências às tendências do uso do fundo público para o financiamento da reprodução do capital em detrimento do financiamento da reprodução do trabalho (serviços públicos que não buscam o lucro) (Bravo e Correia, 2012, p. 134).

Segundo Campos (2006), o controle social como prerrogativa para a sociedade civil envolve o desenvolvimento e a afirmação de competências diversas, comportando três dimensões: política, técnica e ética.

Como processo político, de acordo com Campos (2006, p. 105): “O controle social investe os atores da sociedade civil de prerrogativas para intervir prepositivamente na agenda de governo”. Ou melhor, requisita um conjunto de prerrogativas, das quais a sociedade civil deve dispor para desempenhar o controle social. Pressupõe, por um lado, a existência de governos democráticos, estimulados a partilhar o poder com a sociedade civil e instalados à construção de canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam o protagonismo da sociedade. Por outro lado, conjectura a existência de uma sociedade civil mobilizada, consciente e politicamente ativa.

Do ponto de vista histórico, essas condições inexistiram no Brasil, ressalta Campos (2006), mesmo considerando a existência de importantes inovações na gestão pública, o que tem predominado é a existência de governantes tradicionais, gestores centralizadores, autoritários e questionáveis no quesito probidade administrativa, e pouco abertos ao diálogo com os diferentes segmentos sociais.

A dimensão técnica do controle social pode ser entendida enquanto conjunto de saberes, competências e habilidades necessárias para o exercício da fiscalização sobre as ações governamentais. A fiscalização pode acontecer em diferentes campos, dando destaque para o acompanhamento da gestão dos recursos financeiros e para a avaliação sobre a qualidade dos recursos prestados e sua efetividade para os usuários.

Quanto à dimensão ética do controle social, Campos (2006) afirma que cabe ao controle social:

Considerar os aspectos éticos e pedagógicos dessa experiência participativa com vistas a formar cidadãos mais empenhados e comprometidos com um projeto civilizatório orientado pelos valores efetivos da liberdade e da igualdade de oportunidades (p. 109).

Portanto, o autor, ao se referir à gestão democrática e à participação da sociedade civil nos processos de formulação das políticas e na fiscalização das ações, destaca que é necessário afirmar os compromissos da política pública com a construção da cidadania aos seus usuários.

A participação social tem entre seus méritos a faculdade de propiciar aos cidadãos maior integração sociopolítica, desenvolvendo em cada um a sensação de pertencimento a sua comunidade, assim como aumenta o valor da liberdade individual, capacitando o indivíduo para ser senhor do seu destino (CAMPOS, 2006, p.110).

Acrescenta também que a participação tem a faculdade de tornar as decisões coletivas mais aceitas pelo conjunto de indivíduos, e que a convicção de pertencimento a uma comunidade de semelhantes é um valor ético primordial para a construção de uma sociedade fundada na justiça social.

Para Campos (2006), o controle social, enquanto conjunto de ações, tem por objetivo o monitoramento, a fiscalização e a avaliação sobre as condições em que a política pública está sendo constituída e desenvolvida. Também corresponde a influência que a sociedade civil exerce na formação da agenda de governo, em uma gestão democrática, em que é atribuição da sociedade civil intervir na definição de políticas e na fiscalização das ações do governo. Dessa forma, cabe a ela o exercício do controle social.

O objetivo do controle social, segundo Boschetti e Teixeira (2004), é colocar o cidadão no centro do processo de acompanhamento e avaliação das políticas sociais e, sobretudo, de seu financiamento. As autoras fazem uma reflexão importante de que o controle social não é sinônimo de participação, mas existe uma condição *sine qua non*. Dessa forma, é importante incentivar e das as condições necessárias para a participação para que o controle social seja materializado.

Além dos conselhos, Bravo e Souza (2002) apontam outros mecanismos que, quando acionados, podem e devem ser entendidos enquanto espaços de controle social: o Ministério Público, os órgãos de defesa do consumidor, os meios de comunicação e os conselhos profissionais. Essas instâncias podem ser parceiras na luta pelo controle social.

Os conselhos possuem uma potencialidade no controle social democrático na área das políticas sociais, porém deve-se observar que isto não significa que os conselhos estão imunes à

influência de outros tipos de controle social. Ao mesmo tempo em que se constituem como instâncias de participação democrática, também podem se constituir em

[...] mecanismos de controle do Estado sobre as referidas classes [trabalhadoras e subalternas], à medida que formam consensos em torno das mudanças nas políticas públicas de acordo com as solicitações para a expansão do capital, diante do enfrentamento da atual crise, no sentido de realizar cortes nos gastos sociais e privatizar e focalizar as políticas sociais (CORREIA, 2002, p. 122).

Assim, compreende-se que os conselhos estão atravessados pelos diferentes controles sociais existentes, que se mostram em permanente contradição e conflito.

A existência de conselhos no Brasil não é uma experiência recente. Destacam-se as práticas operárias no início do século XX e as comissões de fábrica, estimuladas pelas oposições sindicais nos anos 1970 e 1980, além da ampliação dos movimentos sociais nesse período na luta contra o autoritarismo implantado no país a partir da Ditadura Militar (RAICHELIS, 1998; GOHN, 1990).

Gohn (2003) aponta três tipos de conselhos no cenário nacional do século XX. Os *conselhos comunitários* foram criados por volta dos anos 70 e 80 pelo poder executivo com o objetivo de mediar as relações entre os movimentos e organizações populares e o governo, tendo responsabilidades exclusivamente consultivas e opinativas. Os *conselhos populares* foram formados por movimentos e organizações da sociedade civil com o intuito de negociar com o poder público, tendo como característica um nível menor de formalização e não-envolvimento institucional (TATAGIBA, 2002). O terceiro tipo são os *conselhos institucionalizados* inscritos na Constituição Federal de 1988, que são os conselhos gestores de políticas públicas ou conselhos de políticas sociais e de direitos (GOHN, 2003).

Os conselhos setoriais surgiram a partir de um processo de descentralização do poder e gestão democrática das políticas públicas legitimados pela Constituição Federal de 1988. A nova Constituição instaurou elementos democráticos na gestão das políticas públicas, com princípios de descentralização, municipalização e participação da sociedade civil no desenvolvimento, deliberação, execução e supervisão dos planos, programas e projetos dos governos das três esferas (ROCHA, 2009; TEIXEIRA, 2007).

Ficou assegurado no Art. 204 da Constituição: “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os

níveis (BRASIL, 1988).” A partir da promulgação da Constituição, o desafio foi de mobilizar a população para que se estabelecessem os mecanismos jurídicos legais e que se regulamentassem os preceitos constitucionais para que a participação popular fosse de fato efetivada (ROCHA, 2009).

Os conselhos foram concebidos com a finalidade de promover a fiscalização por parte da sociedade civil, para evitar a usurpação e o predomínio do interesse privado sobre o público (CAMPOS, 2006). O autor explica que os conselhos se inserem em um movimento maior de constituição de uma esfera pública, que poderia ser melhor caracterizada como esfera ampliada, uma vez que é a extensão do Estado até a sociedade.

Dessa forma, os conselhos foram criados com objetivos institucionais de assegurar aos cidadãos organizados melhores recursos e meios para influenciar na definição da agenda pública em setores específicos de políticas sociais, com atribuições legalmente definidas e estabelecidas por lei, o que lhe confere uma nova institucionalidade no âmbito do poder executivo. Sua composição deve ser paritária, permitindo aos representantes do governo e da sociedade civil estarem em igualdade de representação, e a sua natureza é deliberativa.

Raichelis (2011) considera que a criação dos conselhos paritários e deliberativos representou um avanço em relação aos antigos conselhos consultivos e não-paritários criados em algumas cidades brasileiras, que além de não possuírem poder de decisão sobre as propostas do seu campo específico, foram implementados de maneira centralizadora e autoritária, sem representação dos segmentos organizados da sociedade civil, como foi o caso do Conselho da Comunidade Solidária, criado pelo governo FHC. Gohn (2003) também aponta algumas experiências de conselhos anteriores à Constituição de 88, como os Conselhos Populares de Campinas, Conselho Popular de Orçamento em Osasco, Conselho de Pais em Santa Catarina e o Conselho de Desenvolvimento Municipal no Espírito Santo.

Segundo Bravo e Souza (2002), as experiências de institucionalização dos conselhos de políticas sociais (saúde, educação, assistência social etc.) e de direitos (criança e adolescente, pessoa idosa, pessoa com deficiência etc.) representam uma experiência em construção de uma nova institucionalidade nas práticas sociais de diferentes sujeitos da sociedade civil e do Estado. Porém, esse fenômeno não acontece livre de ambiguidades e contradições. As autoras apontam

que o significado político dos conselhos e as consequências de sua institucionalização vêm despertando questionamentos em relação à participação da sociedade civil nesses espaços.

Apesar das políticas sociais apontarem em direção à universalização, ao redistributivismo, à inovação na estrutura administrativa nos anos 1980, a trajetória dos anos 1990 não seguiu o ideário da Constituição. Seguindo a tendência neoliberal, foi-se instaurada uma conjuntura de reformas e reestruturação conservadora que inviabilizou as tendências progressistas (TEIXEIRA, 2007).

De forma contraditória, ao mesmo tempo em que havia uma onda neoliberal aumentando a exclusão social e a privatização das políticas públicas, cresciam os espaços de participação da sociedade civil graças à grande mobilização e articulação de movimentos sociais (BOSCHETTI e TEIXEIRA, 2004).

Os conselhos:

são mecanismos públicos de partilha de poder para elaboração, implementação e avaliação dos direitos sociais onde diferentes sujeitos politizam problemas sociais e apresentam propostas de intervenção, como contraponto às ações conservadoras que despolitizam a questão social e desrespeitam atuação democrática (BOSCHETTI e TEIXEIRA, 2004, p. 1).

Entretanto, segundo Teixeira (2007), em um contexto de capitalismo os conselhos são espaços contraditórios. Vinculam-se às iniciativas da classe trabalhadora e aos ideários de democratização e universalização dos direitos, mas também aos objetivos neoliberais de descentralização do poder. Os conselhos apresentam possibilidades e limites, e suas deliberações buscam a construção de planos de direitos dos cidadãos em cada esfera governamental. Porém, essas deliberações esbarram nas vontades e interesses do poder público, em especial do Executivo, que podem as acatar ou não. O “controle apenas localmente [...] é uma contradição nos termos, já que as decisões locais são sujeitas à aprovação ou sujeição em um nível estruturalmente resguardado e, por isso, necessariamente conflitual/adverso, mais alto” (MÉSZÁROS, 2007, p. 231).

Poulantzas (1985) argumenta que a presença das classes dominadas no Estado não significa que elas tenham condições de disputar sua hegemonia em condições de igualdade com os grupos dominantes.

Entendemos que, apesar de poderem apresentar potencial para democratização das políticas sociais, os conselhos esbarram em limitações. Para Abreu (1999), o formato atual das políticas

dos conselhos se identificam mais com as estratégias do controle do capital do que com a luta da classe trabalhadora, tendo em vista sua emancipação econômica, política e social. Conforme destaca a autora: a “nova relação capital/trabalho, consubstancia-se na superação dos antagonismos entre classes, e no estabelecimento da colaboração entre elas, na qual a parceria e as soluções negociadas constituem a base dessa ‘nova’ relação” (ABREU, 1999, p. 64).

Um dos fatores que tem interferido na realização do controle social democrático pelos conselhos advém das estratégias neoliberais do Estado na forma de estruturação das políticas sociais e no modo de intervenção na questão social, sob as quais as políticas sociais são construídas a partir do trinômio privatização, focalização e descentralização (TATAGIBA, 2003). Assim, cada política social surge para dar conta de uma das refrações da questão social, desconsiderando as suas causas e a sua relação com o modo de produção capitalista.

Calvi (2007) afirma que os conselhos acompanham essa lógica setorial das políticas sociais, na qual cada conselho volta-se para ações específicas no âmbito de intervenção de cada política social, causando fragmentação, despolitização e enfraquecimento da participação nos conselhos.

Além disso, a autora aponta que a multiplicação dos conselhos não ocorre pela institucionalização do princípio da participação democrática, e sim para atender a requisitos para recebimento de financiamento das políticas sociais por parte das administrações públicas, sobrepondo-se, assim, a “lógica da imposição” acima da “lógica da conquista”. A *lógica da imposição* se traduz na exigência de implementação dos conselhos para que recursos financeiros para políticas sociais, programas e projetos possam ser repassados com a “garantia” de fiscalização e prestação de contas; enquanto a *lógica da conquista* se trata da ideia que os conselhos devem ser pensados, planejados e organizados, principalmente, pela sociedade civil pautada no interesse coletivo (CALVI, 2007).

Netto (1990) aponta que, na atual conjuntura brasileira, existem dois grandes projetos societários em disputa: democracia restritiva *versus* democracia de massas, construídos na dinâmica da relação Estado-sociedade. O *projeto democracia de massas* preconiza a ampla participação social conjugando as instituições parlamentares e os sistemas partidários com uma rede de organizações de base: sindicatos, comissões e organizações de profissionais e de

bairros, movimentos sociais etc. Esse projeto visa articular a democracia representativa com a democracia direta e adota como concepção o Estado democrático e de direito responsável pelas questões sociais.

Já o *projeto democracia restrita*, a partir de uma concepção de Estado mínimo (para as questões sociais e máximo para o capital), restringe os direitos sociais e políticos. Tem como principais metas o enxugamento do Estado e a substituição das lutas coletivas por lutas corporativas.

Nessa disputa entre os projetos societários supracitados, a gestão democrática das políticas sociais é uma questão fundamental a ser destacada para o fortalecimento do projeto de democracia de massas, sendo uma estratégia de democratização social, econômica e política da sociedade brasileira (BRAVO e SOUZA, 2002).

Bravo e Souza (2002), a partir da análise das concepções sobre conselhos de diferentes autores, destacam quatro diferentes posições teóricas e políticas sobre os conselhos em discussão. A primeira compreende os conselhos como espaços de tensão, contraditórios, em que diferentes interesses estão em disputa. Esta concepção, que concebe os conselhos enquanto uma *arena de conflitos*, pauta-se em Gramsci.

Gramsci aponta que a partir dos anos 1870 ocorre uma crescente “socialização da política”, ou seja, o ingresso de um número cada vez maior de sujeitos políticos individuais e coletivos na esfera pública.

A dialética de Gramsci (...) é a dialética do sujeito, isto é, uma dialética que fundamenta a passagem das formas parciais e econômico-corporativa dos interesses de classes para a consciência política, com a qual a classe se põe como capaz de projetar interesses universais e já não se deixa influenciar pelas ideias dominantes (NOGUEIRA, 2000 *apud* BRAVO e SOUZA, 2002, p. 69).

Gramsci não é um idealista, pois preocupa-se em ressaltar os elementos de identidade e distinção que fazem com que a estrutura e a superestrutura possam ser enxergadas como partes de um mesmo *bloco histórico*.

Os conselhos podem ser entendidos como um dos novos institutos democráticos, produto da auto-organização e que compõe a sociedade civil, além dos partidos, sindicatos, associações profissionais, comitês de empresa e de bairro, etc. São espaços em que as massas se organizam

de baixo pra cima, a partir das classes, constituindo os sujeitos políticos coletivos (COUTINHO, 2000).

Bravo e Souza (2002) destacam que esta concepção tendo Gramsci como referência não é hegemônica dentre os estudos e pesquisas, muito pelo contrário, existe um número significativo de estudos que interpreta os conselhos como um *espaço de consenso*, de pacto, onde os diferentes interesses convergem em um interesse comum.

As autoras apontam que esta concepção se baseia nas ideias de Habermas e nos pensadores neohabermesianos, que não levam em consideração a correlação de forças.

A concepção de consenso de Habermas é diferente da proposição gramsciana. Para Gramsci, o socialismo deve se implantar com base no consenso e não na simples coerção. O consenso, para o autor, entretanto, baseia-se na hegemonia, ou seja, na conquista da direção política e intelectual pelas classes subalternas. O consenso implica em dissenso, em contradição, em luta social e política (BRAVO e SOUZA, 2002, p. 69).

Para Habermas, a democracia está ligada ao ato argumentativo, considerando a teoria da ação comunicativa. Para este autor a proposta “é a de substituir a ‘utopia do trabalho’ pela da racionalidade comunicativa, único meio que visualiza como capaz para afirmar os valores da solidariedade contra o poder e o dinheiro” (DURIGUETTO, 2007, p. 113). Propõe a substituição da centralidade da emancipação humana pela erradicação do trabalho alienado por uma nova centralidade emancipadora que emerge da esfera comunicacional e discursiva (Idem). Esse pensador também influenciou o conceito de “democracia deliberativa” que começou a ser utilizado em meados dos anos 1980. A democracia deliberativa busca o consenso, através do diálogo entre partes abertas a ouvir os argumentos e mudar suas posições (GONZALEZ, 2000).

Bravo e Souza (2002) apontam como ideias central do pensamento de Habermas: dicotomia entre Estado e sociedade civil, ausência de perspectiva da conquista do poder pelas classes subalternas, defesa da redução do papel do Estado e ampliação das atribuições da sociedade civil; e não entende as classes sociais e o trabalho como categorias centrais.

Uma terceira concepção apontada pelas autoras é a que concebe os conselhos como *espaços de cooptação* da sociedade civil por parte do Estado, também não percebendo as contradições que podem emergir nesse espaço a partir dos interesses divergentes. Essa perspectiva é pautada em um estruturalismo marxista, cuja principal referência é Althusser. Segundo Bravo e Souza

(2002), ao analisar o Estado e as instituições apenas como aparelhos repressivos, não visualizam as contradições que podem emergir nos espaços dos conselhos a partir dos interesses divergente, expressando uma concepção maniqueísta da relação Estado e sociedade civil, negando a historicidade e a dimensão objetiva do real.

As três concepções teóricas apontadas analisam o potencial político dos conselhos de formas diferentes. A primeira concepção, baseada nas ideias de Gramsci, faz uma análise a partir dos impasses da organização social existentes na década de 1990, mas apontando um otimismo; a segunda, considera possível uma pauta consensual entre os participantes; e a terceira não acredita no potencial dos conselhos.

Por fim, as autoras explicam que existe uma quarta posição que se baseia na tendência neoconservadora que não aceita os espaços dos conselhos, questionando a democracia participativa e defendendo a democracia representativa.

Para este trabalho nos basearemos na concepção pautada em Gramsci, entendendo o espaço dos conselhos como arenas de lutas.

Bravo e Correia (2012) apontam que no debate sobre os mecanismos de controle social existem diferentes posições, se destacando aquela que considera que esses espaços devem ser abandonados pelos movimentos sociais por estarem capturados pelo Estado; aquela que defende os conselhos como únicos espaços de conquista de poder dentro do Estado; e aquela que julga que tais espaços devem ser tensionados e ocupados pelos movimentos sociais, reconhecendo os seus limites.

Levaremos em conta essa última posição na elaboração desse trabalho, reconhecendo que não se tem a pretensão do controle do capital nesses espaços, pois ele é incontrolável (BRAVO e CORREIA, 2012) e “não há possibilidade de compartilhar-se poder com o capital” (PANIAGO, 2012 p. 128). O que se trata é a garantia dos direitos interferindo na elaboração da política e na disputa do fundo público. Bravo e Correia (2012) defendem que os espaços de conselhos e conferências podem ser tensionados e ocupados pelos fóruns e movimentos sociais como “trincheiras” da luta.

Concordamos com Silva (2005) ao dizer que os conselhos podem contribuir para democratizar o Estado, porém é necessário investigar em que sentido há esta ampliação, pois em um contexto de avanço neoliberal, a sociedade civil vem sendo incorporada em uma perspectiva despolitizada. O controle social deve ser norteado por um processo societário das classes subalternas e pela busca da superação da racionalidade capitalista e da construção de uma nova hegemonia (BRAVO e CORREIA, 2012).

3.2 - O percurso da participação social em Vitória e a implantação do Conselho Municipal da Pessoa Idosa

Vitória, lócus da presente pesquisa, é a capital do Estado do Espírito Santo. A cidade é formada por um arquipélago de 33 ilhas e uma porção continental, totalizando 93,38km² de área. Possui uma população de cerca de 327.801 pessoas segundo o censo de 2010 (IBGE, 2011).

A economia do Espírito Santo até a década de 1970 era marcada pelo predomínio da produção agrícola, representando cerca de 54% do PIB, sendo o principal produto cultivado o café. As atividades industriais representavam pouco no que diz respeito à arrecadação e absorção de mão-de-obra, e mudanças mais profundas na economia começaram a acontecer mais pro final da década de 60 como resultado das políticas de incentivo à industrialização (ROCHA e MORANDI, 1991).

Rocha e Morandi (1991) apontam várias condições que possibilitaram esse primeiro processo de crescimento da produção industrial no Espírito Santo, dentre eles destacamos a aceleração dos investimentos em nível nacional; a implantação do CIVIT (Centro Industrial de Vitória) no município da Serra, cidade próxima à capital, que agregaria um grande número de indústrias de pequeno a médio porte e o movimento imposto pela segunda fase (1966-1967) do processo de erradicação de parte dos cafezais capixabas que resultou na transferência de recursos para a indenização de alguns proprietários e contribuiu ainda mais para o processo de formação de um mercado de trabalho urbano.

Importante destacar também a implantação dos grandes projetos industriais a partir da década de 1970, como a instalação de uma grande unidade siderúrgica na Grande Vitória, a Companhia Siderúrgica de Tubarão – CST, os projetos de produção de celulose da Aracruz Celulose e a ampliação da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD. A participação dessas empresas na

economia capixaba contribuiu decisivamente para colocar o Espírito Santo entre os estados industrializados. Como resultado, a economia do estado nos anos 1980 caracterizava-se pelos investimentos das grandes empresas e pelas pequenas e médias empresas que obtiveram um grande crescimento ao longo do processo de industrialização (PEREIRA, 1998).

Na segunda metade dos anos 1980, com a crescente priorização do governo federal pelas políticas de estabilização, os recursos para investimentos industriais se tornaram cada vez mais escassos. Os apelos industrializantes sofreram uma certa desarticulação e cresceu um novo “discurso” voltado para a defesa de uma suposta predisposição natural da região capixaba para o comércio exterior articulado em torno do SINDIEX (Sindicato das Empresas Importadoras e Exportadoras do Espírito Santo) e para o desenvolvimento do setor de serviços no geral. Essa mudança de perspectiva estaria ancorada no plano nacional de abertura comercial e das políticas federais de incentivo às exportações que motivaram maiores investimentos em infra-estrutura portuária e de transportes em geral. No plano regional, justifica-se pelas frágeis respostas das unidades de capital local ao modelo de crescimento industrial. Assim, a partir dos anos 1990 a economia capixaba se voltou para o setor de serviços, com destaque para o comércio exterior, localizando-se em sua maioria na cidade de Vitória (PEREIRA, 1998).

O processo de diminuição dos cafezais provocou o desemprego no campo e estimulou o deslocamento de grandes contingentes populacionais para as áreas urbanas, em busca de novas perspectivas de emprego. O intenso processo de urbanização pode ser notado pelo fato de que até a década de 1960 a população rural do estado representava cerca de 64,21% da população, ao passo de que no final da década de 1970 esse número se inverte com predominância da população urbana, concentrada principalmente nos municípios da Grande Vitória (AFONSO e FERRAZ, 1993).

Para Gomes (1998), apesar dos grandes projetos terem contribuído para a elevação das taxas de crescimento industrial e da população urbana, essa estratégia de desenvolvimento não correspondeu às expectativas esperadas, visto que a implementação desses projetos trouxe pouco impacto para a economia local como um todo, por limitar-se principalmente à região da Grande Vitória e não absorver toda a mão de obra disponível.

A capital Vitória se consolidou como centro administrativo, comercial e urbano, porém a pouca infraestrutura para atender o enorme contingente populacional levou à ocupação desordenada

das áreas de morros e mangues, formando grandes bolsões de população pauperizada. Esse contexto contribuiria para um processo de organização e participação política de diferentes segmentos sociais ao longo dos anos 1960 e 1970, com o surgimento de movimentos populares, novas lideranças e a retomada do movimento sindical no estado (HERKENHOFF, 1995).

O governo do estado, por meio da recém criada Secretaria de Serviços Sociais em 1969, teve grande papel na criação dessas associações através de atividades assistenciais e aplicação de subvenções públicas nas comunidades. A estratégia da secretaria era atender às necessidades mais imediatas e, através de um discurso de participação comunitária, legitimas os grandes projetos de industrialização (AFONSO e FERRAZ, 1993).

Afonso e Ferraz (1993) apontam que a atuação da secretaria na destinação de verbas públicas para as comunidades estimulou o surgimento de organizações comunitárias, pois a existência destas organizações era fundamental para que o bairro recebesse verbas. Isso contribuiu para que o perfil de grande maioria dos movimentos de bairro entre as décadas de 1960 e 1970 fosse de caráter assistencialista e sem grandes vínculos com a população do bairro. As autoras acrescentam que os estatutos destas organizações seguiam um modelo preparado pela secretaria que as assessorava no planejamento e aplicação de verbas. Como resultado, muitas organizações comunitárias eram ligadas à políticos locais e apoiadas pelo governo que desenvolvia uma política clientelística nos bairros, tendo as organizações apenas como seu suporte local. Como resultado, Herkenhoff (1995) afirma que apesar da propagação dos movimentos sociais na década de 1970, tais movimentos não se expressaram significativamente a ponto de influenciar as decisões sócio-políticas e econômicas do estado.

A prefeitura de Vitória por meio da “Divisão de Comunidade”, órgão ligado à secretaria de Serviços Sociais, também possuía fortes vínculos com as entidades organizadas de bairro. Afonso e Ferraz (1993, p. 20) afirmam que

Os movimentos organizados de bairro em Vitória, entre as décadas de 60 e 70 surgiram sob forte influência do poder público estadual e municipal, contando com um trabalho menor da igreja que estava mais fortemente organizada nos municípios de Vila Velha e Serra.

De acordo com as autoras, os movimentos de esquerda também não tiveram grande atuação da cidade de Vitória devido ao perfil social da cidade, composta pela população de classe média e segmentos mais pobres, aglomerados em favelas nos morros e manguezais. Essa realidade

contribuiu para que as associações de moradores se tornassem vítimas fáceis das políticas clientelistas empreendidas pelo poder público na época (AFONSO e FERRAZ, 1993).

Apenas a partir de meados dos anos 1970 constituem-se na cidade de Vitória associações comunitárias independentes e autônomas. Os movimentos sociais passam a ser apoiados por agentes externos, como a igreja Católica que se torna a principal articuladora com as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Estas passam a contribuir na formação dos movimentos e conscientizá-los de suas carências.

Durante os anos 1980 realizam diversas lutas pela legalização das áreas urbanas ocupadas, pela melhoria nas condições de infraestrutura da periferia e na qualidade de serviços de saúde e de educação (GENTILLI, 1987). Nesse período observou-se um crescimento do associativismo comunitário: o número de associações comunitárias existentes em Vitória passou de 15 nas décadas de 1960 e 1970 para 86 no final da década de 1980 (AFONSO et al, 1990).

Com isso, o governo do estado altera a sua estratégia e passa a reduzir a sua interferência nos movimentos sociais, cortando subsídios financeiros e assessoria técnica. Doimo (1984) afirma que o clima de abertura política favoreceu e intensificou a organização de movimentos sociais em todo o Brasil, permitindo a criação de alternativas ao padrão de relacionamento marcado pela cooptação e submissão antes observado.

Na primeira metade dos anos 1980 as lideranças de movimentos de bairros de Vitória iniciam uma discussão baseada nos exemplos de municípios vizinhos, principalmente a Serra, com a Federação das Associações de Moradores e Vila Velha com o Conselho Comunitário, para a criação de uma entidade que aglutinasse os movimentos de bairro do município. A iniciativa foi da Secretaria Especial Municipal de Ação Social que em 1983 promovia reuniões com o prefeito, secretários e as organizações de bairro para discussão dos problemas nos bairros, e sugeriu a criação de um conselho da prefeitura, envolvendo as entidades de bairro. Essa formatação não foi adiante e membros do Centro Comunitário do bairro Ilha de Santa Maria, junto com lideranças dos bairros de Eucalipto, Inhanguetá, Maria Ortiz, Santo Antônio e São Benedito optaram por formar uma entidade independente (AFONSO et al, 1990).

Assim, em 1986 foi criado o Conselho Popular de Vitória – CPV, cujos objetivos eram representar as entidades de bairro nas diversas frentes de trabalho do município e do estado,

fortalecer o movimento popular de caráter reivindicatório e político e unificar o movimento em nível do município, ao mesmo tempo respeitando a autonomia de cada entidade (AFONSO et al, 1990). O CPV se propunha a “[...] democratizar as relações sociais e políticas, lutar pela autonomia do movimento e pelo exercício da cidadania, denunciar a estratégia política do Estado e renovar constantemente as lideranças” (HERKENHOFF, 1995, p. 154).

O CPV foi pensado em Vitória como organismo superior de luta e organização popular, estruturado a partir de movimentos sociais da sociedade civil e composto principalmente por entidades de bairro. A constituição do CPV significou a tentativa de organizar e direcionar as lutas políticas, que antes se encontravam por vezes dispersas e fragmentadas. Para Afonso e Ferraz (1993, p. 21):

A criação do Conselho Popular foi um marco importante para o movimento em Vitória, que buscando uma verdadeira autonomia passou a romper com práticas clientelistas anteriores, mudando aos poucos o perfil do relacionamento entre os movimentos de bairro e o poder público.

Porém, esta mudança no perfil de participação levou a uma maior presença da administração municipal nos movimentos de bairro. A gestão do prefeito Hermes Laranja (1986-1988) estabeleceu uma postura de desestabilização e desmobilização das organizações populares, com o objetivo de desarticular os movimentos de bairro mais combativos e estimular a criação de associações paralelas, seduzindo lideranças com a oferta de cargos e empregos públicos e a realização de obras em seus bairros. Como tentativa de combater o CPV, a administração municipal criou o Conselho Comunitário de Vitória – CCV, coordenado pelo secretário da pasta de Ação Social da prefeitura de Vitória. Este conselho tinha como objetivo apoiar as ações do prefeito por meio da distribuição de alimentos às famílias carentes e arranjar empregos para lideranças comunitárias que não estivessem associadas ao CPV. Com isso, o CPV perdeu um grande número de filiações e entre os movimentos de bairro agravou-se a concorrência pela distribuição de recursos públicos (HERKENHOFF, 1995).

Como consequência houve a divisão e fragmentação dos movimentos de bairro e a redução da capacidade de pressão junto ao Poder Público. Pesquisa realizada por Afonso et al (1990) mostra que havia um total de 86 associações de bairro para 69 bairros registrados na cidade de Vitória, e também indicou que 44,1% dos presidentes de associações de moradores eram funcionários públicos e 55,8% das associações possuíam convênio com um ou mais órgãos públicos. Segundo as autoras, a legitimidade dos movimentos de bairro foi dada mais por sua

capacidade de manter um bom relacionamento com o poder público do que pelo seu potencial de mobilização dos representados.

Antes que as associações conseguissem angariar bases suficientes que lhes permitissem mostrar seu potencial de luta, elas já estavam presas numa rede que as levava ao oportunismo, trocando seus objetivos de longo prazo por pequenas melhorias, que às vezes beneficiavam apenas um ou outro líder do movimento (AFONSO e FERRAZ, 1993, p. 21).

Oliosa (1999) avalia de forma semelhante:

[...] se é inegável o avanço alcançado pelo movimento através de experiências que buscaram romper com as formas tradicionais de organização, é visível também que estas não foram superadas, passando a coexistirem, às vezes num mesmo movimento. Nem os movimentos combativos estiveram imunes ao clientelismo e à cooptação (p. 70).

De acordo com Carlos (2009), o perfil de associações dos movimentos de bairro da cidade de Vitória ao longo da década de 1980 foi marcado por um movimento popular desarticulado, desmobilizado de suas bases e dependente do apoio e de ações do poder público e das lideranças comunitárias para realização de suas propostas e reivindicações, apesar do ciclo de mobilização vivido em meados da década de 1980 e da existência de algumas lideranças e entidades com propósitos e atitudes mais democráticas.

Delanos (2011) aponta que, nesse período, observa-se que não há preocupação em garantir a participação popular na tomada de decisões:

Uma coisa é a população participar nos momentos de implementação e execução de serviços que deveriam ser executados pelo Estado. Outra coisa é ela participar e decidir o modelo de urbanização a ser adotado e quais intervenções serão priorizadas. O envolvimento popular precisa ser garantido no momento da tomada de decisões políticas, definindo rumos, princípios, diretrizes e prioridades. A população não pode ser acionada apenas para ser consultada, ou para legitimar as ações pensadas pelo poder público (DELANOS, 2011, p. 133).

Com a eleição do prefeito Vitor Buaiz (1989-1992), do Partido dos Trabalhadores, o CPV e as associações de bairro são convidados a pensar e compartilhar a gestão da cidade. A proposta da “Frente Vitória” fundamentava-se em três princípios de forma geral: moralização, participação/democratização e descentralização. O objetivo, baseado no processo de democratização brasileiro, era introduzir novas formas de gerenciamento da coisa pública (AFONSO e FERRAZ, 1993). Buscava-se reforçar a participação e autonomia dos movimentos de bairro por meio de maior acessibilidade da população à administração municipal. O princípio da participação foi enfatizado por meio da discussão do orçamento com as comunidades e na

formação dos Conselhos Setoriais, canais institucionais previstos na Lei Orgânica do Município.

Para Bank (1998), a gestão de Vitor Buaiz marcou o auge de um associativismo comunitário notadamente popular, sob o amparo de uma coalizão de sujeitos situados estritamente no âmbito da sociedade organizada. A partir de 1989, centrado na organização vertical das entidades de bairro em torno do CPV, a gestão Buaiz instituiu o processo de formulação do Orçamento Participativo. A criação dos Conselhos Gestores de diversas áreas, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, também foi uma importante estratégia da administração petista.

Para Marchezini (2006), a administração de Buaiz buscou incentivar uma autonomia do movimento popular, porém a cultura de tutela enraizada e o caráter reivindicativo do movimento popular impuseram limites às exigências de participação institucional.

Em pesquisa realizada por Afonso e Ferraz (1993) com o objetivo de estudar a participação popular no Conselho Municipal de Saúde de Vitória, identificou-se que os conselhos gestores não foram criados por uma necessidade de demanda, e sim criados por determinação da própria administração, ampliando os canais de participação popular. Porém, segundo representante do CPV participante da pesquisa de Afonso e Ferraz (1993), a participação dos movimentos populares ficou um pouco escanteada na criação dos conselhos gestores.

[...] Em nenhum momento a administração, um conselho que existia dos secretários e prefeitos, nos chamou para conversar sobre isso. [...] a Secretaria mandava correspondência para nós dizendo que iria criar o Conselho, que era importante a nossa participação, que se nós tivéssemos interesse era para aproveitar, marcava a data e nós tínhamos que levar “X” delegados. [...] Agora, na questão da própria composição dos conselhos nós nunca fomos chamados [...] – Fátima Santos, presidente do CPV (1991-92) (AFONSO & FERRAZ, 1993, p. 26).

Mas o CPV avalia que houveram avanços na atuação nos diversos espaços criados na gestão Buaiz, como o maior reconhecimento e força política que o movimento popular adquiriu, fortalecendo-se e participando de alguns conselhos municipais, além de articulação na esfera estadual com a Federação dos Movimentos Populares do Espírito Santo e em âmbito nacional participando da criação da Central de Movimentos Populares em 1993 (HERKENHOFF, 1995).

A pesquisa de Afonso e Ferraz (1993) analisou propostas e projetos de participação desenvolvidos pela gestão petista em Vitória e concluiu que houve um aumento dos canais de participação da população nas discussões e decisões, uma maior democratização do poder local e mudanças nas relações entre poder público e sociedade civil. Porém, as autoras apontam que foi uma experiência atravessada de problemas e limitações, principalmente devido a fragilidade do movimento organizado no município e as experiências anteriores baseadas em relações clientelistas com o poder público.

Essa fragilidade do movimento repercutiu nas três gestões seguintes da prefeitura de Vitória, administradas pelo partido PSDB. A gestão Paulo Hartung (1993-1996) foi marcada pela discussão do planejamento estratégico da cidade, por meio do projeto “Vitória do Futuro”, plano estratégico da cidade. Através de financiamento do setor privado, o projeto buscava construir uma agenda de longo prazo para o desenvolvimento da cidade e envolveu diversos setores: público comunitário, vereadores, deputados, funcionários públicos, associações filantrópicas, igrejas, acadêmicos etc., em uma tentativa de conciliar a participação com planejamento técnico eficiente (NACIF, 1996; TATAGIBA, 2003).

A gestão de Hartung deu grande destaque aos canais de participação da sociedade civil, tendo como ênfase o Orçamento Participativo, que passou a se chamar Orçamento Popular. De acordo com Sampaio (2005) esta mudança teve como objetivo desvincular esta política da gestão anterior e apresentar o OP como algo mais amplo, mais ligado aos problemas da cidade e não apenas ao caráter participativo em si. A autora afirma que “a nova gestão do PSDB queria desvincular o OP de uma política pública que dependesse somente da participação da população e colocá-la como uma política central, com um aspecto mais estratégico” (SAMPAIO, 2005, p. 132) e fortalecer as instâncias representativas de governo, de forma que a participação popular fosse entendida como reforço à democracia representativa e não como sua negação (NACIF, 1996). Assim, Wampler (2003) afirma que os compromissos políticos da administração com a instituição criada pela gestão anterior foram reformulados para se ajustarem a um outro projeto político e a uma outra ordem de prioridades.

Segundo Sampaio (2005), a prefeitura de Vitória privilegiou as instâncias representativas como o CPV e a Federação das Associações de Moradores do Espírito Santo – FAMOPES para integrarem de forma decisiva e dar maior visibilidade às ações executadas pela prefeitura e acompanhar a implementação das obras do OP.

As duas gestões seguintes (1997-2000 e 2001-2004) tiveram à frente o prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas, também do PSDB, que deu continuidade à proposta do OP, mas fez mudanças em seu formato institucional. Durante esta gestão, os movimentos populares foram excluídos do processo indiretamente. Tatagiba (2003) aponta que no projeto de governo intitulado “Avança Vitória”, Luiz Paulo Vellozo Lucas afirma a intenção de colocar em curso a reforma gerencial da Prefeitura de Vitória, alterando o padrão de relação da administração com os movimentos organizados, visando eficiência e agilidade da máquina pública. “Seria por um lado, a adoção de estratégias de gestão do setor privado, e, por outro, o incremento da participação popular” (TATAGIBA, 2003, p. 86).

No primeiro ano de governo foram instituídas administrações regionais em sete regiões administrativas que obedeceriam às divisões das antigas regionais de obras, mas não se constituíram como administrações descentralizadas oficialmente. O representante do prefeito em cada uma das regiões teria como função acompanhar a execução e o trabalho das obras, o funcionamento dos serviços privados e discutir o OP em sua região. O administrador regional seria como um gerente desse orçamento, responsável pela execução e acompanhamento das prioridades tiradas no processo de orçamento popular (SAMPAIO, 2005).

Segundo Sampaio (2005) o formato do OP também sofreu modificações: após a realização de todas as assembleias de bairro, seria consolidado não um único orçamento de Vitória, mas sete orçamentos, cada qual de uma regional. O objetivo seria convergir as prioridades por bairro com as prioridades por região.

Ainda em 1997 o Projeto Terra foi implantado, com o objetivo de atuar na área de habitação e na reurbanização dos morros através de parceria com a União, com a Caixa Econômica Federal e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O projeto ganhou reconhecimento nacional em 2001, com o prêmio “Melhores Práticas em Gestão Local” (PINTO, 2007).

Seguindo a tendência nacional de crescimento da presença de conselhos de direitos e de políticas, o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso do Município de Vitória – Comid foi criado em 1999 através da Lei Municipal nº 4.946, como órgão de deliberação colegiada, de

caráter permanente, de composição paritária (sociedade civil e governo municipal) e vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS do município de Vitória (COMID, 2007).

Na sua criação, o conselho era composto por dezesseis membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo oito representantes do poder público e oito entidades ou organizações não governamentais cujo trabalho desenvolvido fosse no âmbito da defesa e proteção dos direitos das pessoas idosas. Ao longo dos anos, conforme veremos adiante neste trabalho, a sua composição sofreu algumas modificações.

Além do Comid, destacamos a criação de outros conselhos nos anos 1990 no município: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 1991; Conselho Municipal de Esportes, em 1995; Conselho Municipal da Mulher e Conselho Municipal do Negro, em 1997.

O Orçamento Participativo continuou sendo elemento central da estratégia política do governo durante as duas gestões da administração Vellozo Lucas, porém apesar de ter fomentado as assembleias do OP e a escolha das obras prioritárias, estas não foram realizadas, transformando o processo em grande insatisfação por parte dos participantes. Como tentativa de amenizar a insatisfação e sustentar a imagem do OP, no ano de 2000 (ano em que o prefeito Luiz Paulo disputou a reeleição) foi aprovado o projeto de lei 5.165, que garantia a institucionalização da discussão do Orçamento Municipal, aprovado em 11 de julho de 2000 (PINTO, 2007).

Porém, notou-se que a prioridade da administração nas duas gestões do prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas foi o Projeto Terra. Sampaio (2005) afirma que a prefeitura de Vitória repassa para o Projeto Terra alguns princípios do OP, criando uma estrutura semelhante, com enfoque participativo. Ao final da gestão os líderes comunitários acusavam a prefeitura de usar o OP para se promover através da mídia, pois a maioria das obras não foram executadas.

Tatagiba (2003) através de análise panorâmica do funcionamento do Orçamento Popular, dos conselhos municipais de Ação Social, Saúde, Criança e Adolescente, além de um primeiro reconhecimento dos padrões de funcionamento das administrações regionais, afirma:

[...] a persistência dos padrões clientelistas e autoritários de relação entre governo e sociedade, mesmo na vigência desses arranjos inovadores de gestão. Em Vitória uma

cultura ainda fortemente patrimonial e clientelista sobreviveu – atualizando-se - às reformas gerenciais e modernizantes a que foi submetida a máquina pública municipal, e aos novos arranjos participativos voltados a democratização da relação entre governo e comunidades (p. 87).

Carlos (2009) aponta que a não sustentação e efetividade democrática do orçamento participativo em Vitória pode ser analisada em sua interface com os projetos políticos dos governos que estiverem à frente da prefeitura.

Confinado a um sentido instrumental e legitimador da participação e, por outro lado, com excessivo protagonismo governamental, o orçamento participativo em Vitória sob os auspícios de um projeto político autoritário e centralizador não favoreceu a vivência de práticas educativas e politizadoras de democracia participativa por parte dos atores sociais, capaz de qualificar a cidadania para o exercício autônomo da tomada de decisões e para a responsabilização e controle social dos agentes públicos (CARLOS, 2009, p. 231).

Para a autora, na experiência participativa de Vitória, especialmente nas gestões do prefeito Luiz Paulo, os sentidos da participação, assim como o papel atribuído aos processos participativos, apontam para uma inserção dos instrumentos participativos em uma concepção “minimalista” de democracia, sendo a participação da sociedade civil entendida em um viés meramente consultivo, ao invés de concebida como um processo de autodeterminação e de soberania popular na definição das políticas construídas a partir das interações sociais e deliberações coletivas, “consubstanciando-se em um projeto de participação na gestão pública resistente a formas mais emancipadoras e politizadas de controle social, voltado apenas à legitimação, credibilidade e referendamento das propostas do governo” (CARLOS, 2009, p. 232).

Frente a esse cenário Pinto (2007) afirma que a forma como o movimento popular se posiciona seria um elemento importante para alterar esse quadro, porém notou-se que os movimentos populares urbanos não atuaram de forma incisiva para reverter o cenário de atraso e não realização das obras do OP. A autora diz ainda que ocorreu a institucionalização e a cristalização desses sujeitos sob lógicas corporativas, ou seja, houve a desmobilização não pelo desgaste, mas pela cooptação do movimento.

A partir de 2005, na primeira gestão do prefeito João Coser (2005-2008) do PT, a política de assistência social de Vitória tomou novos rumos. Com o objetivo de conceder maior grau de institucionalidade ao sistema de assistência social, foi aprovada a Lei nº 8.211 em janeiro de 2012 (VITÓRIA, 2012) que institui o Sistema Municipal de Assistência Social do Município

de Vitória. A operacionalização desta política organiza-se por níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (NARCISO e PAZ, 2012).

Segundo Narciso e Paz (2012) o governo Coser (que se reelegeu em 2008, ficando à frente da prefeitura até 2012), teve como diretriz o ideário participacionista nas relações com a sociedade civil, sendo a participação popular descrita como Gestão Compartilhada. Além do fortalecimento do orçamento participativo, foi instituído o serviço Fala Vitória, uma central de atendimento ao cidadão, na qual são recebidas demandas que são encaminhadas aos setores competentes da prefeitura. Também foi criado o projeto Agenda Vitória em 2007, um planejamento estratégico de médio e longo prazos para o desenvolvimento urbano, econômico e social da cidade até 2028. As autoras destacam também os 26 (vinte e seis) Conselhos Municipais em atividade em Vitória.

Dos conselhos existentes em Vitória, metade foi criado após 1997, seguindo uma tendência verificada em diversos outros municípios do país. Gohn (2003) explica que, conforme legislação em vigor no Brasil desde 1996, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem contar com seus Conselhos gestores. Isso esclarece porque a maioria dos conselhos municipais surgiu após esse ano. Para ilustrar, em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas de educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997, 305 deles entre 1994 e 1996 e apenas 73 antes de 1991 (NARCISO e PAZ, 2012).

Narciso e Paz (2012) apontam como um dos desafios encontrados pelos conselhos no que diz respeito à fragmentação das políticas públicas a falta de articulação destes conselhos para um melhor desempenho, principalmente na condução de pautas comuns, uma vez que esta aproximação promove a troca de experiências entre os órgãos envolvidos e aumenta o grau de eficácia no acompanhamento, fiscalização, elaboração e implantação das políticas públicas.

Em 2005 foi inaugurada a Casa dos Conselhos em Vitória, com o objetivo de apoiar o funcionamento destes, assegurando maior interatividade, comunicação, integração e articulação entre os diversos sujeitos envolvidos, além de constituir um espaço de referência para a população. Neste espaço os conselhos se reúnem e funcionam as suas respectivas secretarias executivas, que têm como funções, principalmente: assessorar tecnicamente o conselho, organizar documentos, realizar procedimentos administrativos, responsabilizar-se por

publicações de pautas, atas e demais deliberações, adotar providências para convocações de reuniões ordinárias, extraordinárias e das comissões de trabalho (NARCISO e PAZ, 2012).

Na área da assistência social municipal foi implantado em 2006 um “Coletivo Territorial de Proteção Social” em cada território, com a participação de coordenadores e técnicos dos equipamentos de assistência social, incluindo os de média e alta complexidade, e usuários dos serviços. Em 2008 foram implantadas as Comissões Locais de Assistência Social (CLAS), que têm como objetivo exercer o controle social em âmbito local, trazendo para discussão as situações de vulnerabilidade do território. No ano de 2009, foram implantadas as “Câmaras Territoriais de Políticas Sociais”, que reúne os gestores de diversas políticas sociais para debater as questões intersetoriais destas políticas (NARCISO e PAZ, 2012).

As autoras apontam que, apesar dos muitos avanços, a participação da sociedade civil na política pública em Vitória enfrenta desafios que esbarram na necessidade de construção de uma nova cultura política que supere os obstáculos para o diálogo entre governo e sociedade civil, e efetive a partilha de poder. Como nos alerta Cohn (1998):

A tendência à burocratização desse processo de participação e isso tanto naqueles casos em que o governo local é levado a criar essas instâncias apenas *pro forma*, para preencher os requisitos exigidos para o repasse de recursos, quanto naqueles casos em que as organizações populares não estão ainda fortemente estabelecidas, tornando-se alvo fácil de políticas cooptativas por parte do governo local (p. 160).

O estudo realizado por Narciso e Paz (2012) no Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória conclui que o protagonismo dos usuários nos espaços decisórios ainda é incipiente, fato este resultante de um processo histórico marcado pela ausência de organização, onde estes são identificados na condição de beneficiários e assistidos nas diferentes ações desenvolvidas pela política, o que contribui para um situação de vulnerabilidade que os condiciona a buscar soluções clientelistas para reclamar suas demandas, inibindo assim o fortalecimento dos canais de representação política e de ação coletiva.

As autoras apontam, ainda, que é comum observarmos nos conselhos a representação do segmento dos usuários sendo exercida por entidades que se intitulam representante dos usuários. Dessa forma, ao pensarmos a representação da sociedade civil nos conselhos temos como desafio a inserção do cidadão usuários nesses espaços coletivos enquanto protagonistas.

Após eleições com clima tenso entre os candidatos, Luciano Rezende foi eleito no segundo turno em 2012. Sob a bandeira do Partido Popular Socialista (PPS), Luciano interrompe o revezamento na prefeitura entre os partidos PT e PSDB que dominou a política da capital por 24 anos (SÉCULO DIÁRIO, 2012a; 2012b). O político foi reeleito em 2016 para seu segundo mandato após disputa acirrada contra o então deputado estadual Amaro Neto (SÉCULO DIÁRIO, 2016).

Não foram encontrados estudos, pesquisas e publicações sobre as características da participação social durante a gestão do prefeito Luciano Rezende, que assumiu a gestão municipal de Vitória entre 2013 e 2020. Assim, foram colhidas informações no portal Século Diário sobre notícias relacionadas à gestão e participação social, democracia e controle social.

Em entrevista publicada aos oito meses de mandato, o prefeito afirmou que sua gestão se pauta a partir da gestão compartilhada e horizontal, citando como exemplo os gabinetes itinerantes, projeto que reúne todo o secretariado nas comunidades para apresentar projetos e ouvir sugestões dos moradores do local (SÉCULO DIÁRIO, 2013). Porém, após situações conflituosas, foi apontado que a gestão de Luciano privilegia o diálogo apenas com a população dos bairros mais nobres (SÉCULO DIÁRIO, 2015).

Tatagiba (2006) denomina as experiências de participação em Vitória como “democracia gerencial”¹⁰, um modelo de gestão pós-burocrático constituído a partir de uma combinação de elementos próprios aos modelos de democracia elitista e participativa. Nesse modelo, o tema do conflito sobre um deslocamento em favor da temática da eficiência e eficácia das políticas sociais.

[...] o padrão da interação com o ‘outro’ é menos exigente normativamente, uma vez que não é necessário debater e confrontar as diferentes concepções e valores, mas simplesmente ‘agregar esforços’ para tornar a ação individual mais eficiente e, como resultado, dotar de eficiência o sistema todo. [...] a participação despe-se de seu potencial transformador por meio de um deslocamento da centralidade do conflito, uma vez que o que está em jogo não é a mudança das condições de dominação, mas a possibilidade de administrar de forma eficiente os recursos financeiros, materiais e humanos existentes (Tatagiba, 2006, p. 144-145).

O significado da participação nesse projeto político-ideológico balizado pela reforma neoliberal do Estado é reduzida à ferramenta da gerência moderna, cujo pragmatismo e instrumentalização

¹⁰ Para mais sobre a participação gerencial na administração urbana de Vitória, ver também Silva e Carlos (2006).

das ações têm como objetivo maior a sustentabilidade dos resultados e a eficiência na gestão, consolidando uma relação de parceria e colaboração com os cidadãos, emersos em uma participação despolitizada. Assim, o diálogo estabelecido entre poder público e sociedade civil é vazio de interação dialógica, reflexiva e crítica, correspondendo a uma *tecnificação* da participação e, por extensão, da própria política (TATAGIBA, 2006).

Segundo a autora, neste processo de esvaziamento da dimensão política do fazer público, as intervenções da sociedade civil não são mais pensadas no plano político senão em termos de gestão, repercutindo sua face utilitária e patrimonial quanto aos significados atribuídos à participação, manifestando sua valorização dos instrumentos gerenciais de modernização da gestão pública, enquanto mecanismos suficientes para garantir o controle das ações dos agentes e a eficiência nos projetos do governo.

3.3 O processo de criação do Comid

Pensar em conselhos de direitos da pessoa idosa é testemunhar como a velhice, que até muito recentemente era vista como uma questão própria da esfera privada e familiar, se transforma em uma questão política. Nesse processo de politização, Debert e Oliveira (2013) afirmam que a pessoa idosa passa a ser um novo sujeito que requer um tratamento específico por parte do Estado e das organizações da sociedade civil. “As questões dos idosos deixaram de ser tratadas apenas no plano caritativo ou familiar e passaram a ser compreendidas na perspectiva dos direitos da cidadania, conforme determina a Constituição Federal de 1988” (BARROSO, 2009, p. 34).

Conforme visto anteriormente, em um contexto contraditório de ofensiva neoliberal e crescimento dos espaços de participação social, a Política Nacional do Idoso – PNI foi criada em 1994 através da Lei nº 8.842/1994 para implementar os espaços participativos para pessoas idosas, com intuito de assegurar os direitos sociais da população idosa e fomentar a sua autonomia, integração e participação ativa na sociedade (FERNANDES e ANDRADE, 2019).

Art. 4º Constituem diretrizes da política nacional do idoso:

I - viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso, que proporcionem sua integração às demais gerações;

II - participação do idoso, através de suas organizações representativas, na formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos; [...] (BRASIL, 1994).

Com a Política Nacional do Idoso foram criados o Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos do Idoso, que são órgãos colegiados, de caráter consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador da política de direitos da pessoa idosa (FERNANDES e ANDRADE, 2019).

Bredemeier (2002) aponta uma característica peculiar dos conselhos de direitos da pessoa idosa: a possibilidade de a própria pessoa idosa poder se fazer presente e participar ativamente das discussões e decisões, diferentemente, por exemplo, dos conselhos da criança e do adolescente. Essa possibilidade abre novas perspectivas para a participação e autonomia das pessoas idosas.

Porém, percebe-se que as iniciativas de assegurar a participação das população idosa no processo de busca pela efetivação dos direitos do seu grupo são caracterizados pela participação de um conjunto de organizações representativas da população idosa, como por exemplo o Serviço Social do Comércio (SESC); a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG); a Associação Nacional de Gerontologia (ANG); e a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COPAB).

Essas organizações compreendem as chamadas “redes de movimentos sociais” que vivenciam um processo de institucionalização das ações políticas de segmentos da sociedade civil, na busca pela efetivação dos seus direitos civis, políticos e sociais, numa perspectiva de “terceirização dessas ações” (PERES, 2007).

Ainda segundo Peres (2007), esse “movimento social do idoso” sem a pessoa idosa, aponta para aspectos ainda maiores, pois essa forma de representação se dá majoritariamente por entidades e organizações que historicamente veem a população idosa como indivíduos que não dispõem da articulação necessária para reivindicar seus interesses e, deste modo, a formulação das políticas sociais voltadas para esse grupo acontece sem considerar a heterogeneidade dessa população.

Na pesquisa realizada por Néri et al. (2004), que traz a participação política como capital social, foi apontado que as pessoas idosas apresentam menor taxa de adesão em espaços políticos do

que a população em geral. O estudo de Paz (2001), acerca dos conselhos e fóruns de pessoas idosas afirma que:

[...] o que se comprova é que há a falta de protagonismo do segmento idoso em seus palcos de luta e, por essa razão, os espaços sócio-políticos, especialmente Fóruns e Conselhos, ainda são frágeis e precários, pela pouca ou inexpressiva participação social do próprio idoso e de sua organização[...] (PAZ, 2001, p. 240).

Dessa forma, o campo de formulação de políticas para a pessoa idosa no Brasil é predominado pelas organizações representativas, levando assim a um distanciamento entre as necessidades reais desse segmento social e o que está posto pelas legislações vigentes, num processo de forte institucionalização. Constata-se que o protagonismo da pessoa idosa nestes fóruns institucionalizados ainda é muito tênue. Além da dificuldade de mobilização, os conselhos podem ser espaços intimidadores para as pessoas idosas, seja pela excessiva burocratização de seus processos, seja pela postura por vezes paternal que os demais representantes que o compõem assumem frente conselheiro idoso (PERES, 2007).

Uma limitação presente nos conselhos refere-se à pluralidade de imagens associadas à velhice, com referência ora a uma pessoa idosa ativa e participativa, ora a um ser frágil, passivo e dependente. Debert e Oliveira (2016; 2013) afirmam que a noção de representação do segmento idoso da população é central para os conselhos. As autoras concordam que os conselhos devem ser formados majoritariamente por pessoas com 60 anos de idade ou mais, porém entendem que apenas a idade cronológica não garante uma identidade ideológica ou visão homogeneizada sobre as demandas e necessidades deste do segmento populacional idoso.

As autoras apontam outros entraves à atuação dos conselhos de direitos das pessoas idosas. A frágil ancoragem institucional, diz respeito ao fato de que políticas voltadas para a população idosa podem ser implementadas sem a participação do próprio conselho, e no fato de que ainda há pouca repercussão das decisões tomadas no conselho nas políticas públicas.

Mesmo diante de limitações, entendemos os espaços dos conselhos de direito como instrumentos que podem contribuir para assegurar os direitos da pessoa idosa. Dessa forma, tornou-se importante conhecer o Conselho do Idoso de Vitória como órgão estruturado no município e identificar de que forma se realizam suas atividades, bem como os avanços alcançados e entraves encontrados ao longo dos anos de funcionamento do conselho.

O Comid surge em meio a um contexto de crescimento das instâncias de participação social ao mesmo tempo em que a ofensiva neoliberal avança em todo o Brasil. A Lei 4.946 de 15 de julho

de 1999 criou o Comid no governo Luiz Paulo Velloso Lucas vinculado à Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda.

Conforme Narciso e Paz (2012), de 1999 a 2005 o Comid realizava suas atividades no Centro de Convivência da Terceira Idade de Maria Ortiz. A partir de 2006 o Comid iniciou um processo de vinculação à Casa dos Conselhos de Vitória e passou por uma reformulação por meio da Lei Municipal nº 6.944 de 16 de junho de 2007 e Lei 7.051 de 05 de setembro de 2007, como um órgão permanente, consultivo de composição paritária (Sociedade Civil e Governo Municipal), vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social.

De acordo com documentos¹¹ do conselho, a posse dos primeiros conselheiros se deu em 06 de dezembro de 1999, na Câmara Municipal de Vitória. Eles foram eleitos através de voto direto em assembleia geral e o mandato teria duração de dois anos. Neste processo o Comid tinha uma vinculação muito forte com o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Espírito Santo e com a Câmara Municipal de Vitória.

3.4- Sociedade Civil e governo no COMID e a relação representante e representado

Ao longo dos anos na composição do Comid observamos muitas mudanças, conforme a tabela abaixo que serve como base para entender quais instituições da sociedade civil ocuparam assento no conselho e quais secretarias municipais o compuseram.

¹¹ Conforme sinalizado anteriormente, os documentos disponíveis para consulta nos anos iniciais do conselho são incipientes. Foram localizados dois documentos intitulados “Relatório de Atas 1999 a 2003” e “Trajetória Histórica do Comid de 1999 a 2005” nos quais está registrada a posse dos primeiros conselheiros.

Tabela 1 - Representantes do Comid do Poder Público e da Sociedade Civil por gestão

Representantes do Comid do Poder Público e da Sociedade Civil por gestão		
GESTÃO	PODER PÚBLICO	SOCIEDADE CIVIL
2005-2007	Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos - SEMCID Secretaria Municipal de Cultura - SEMC Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico - SEDEC Secretaria Municipal de Educação - SEME Secretaria Municipal de Esporte e Lazer - SEMESP Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS	Associação médica interessada no campo Geriátrico-Gerontológico Associação ou Sindicato de Aposentados Conselho Popular de Vitória - CPV Grupos de Convivência (Joana D'arc / Jardim da Penha) Instituição Asilar (Asilo dos Velhos) Instituição de Ensino Superior - Salesiana/Emescam Usuários dos serviços de assistência ao idoso (Grupo de Convivência de Jardim Camburi / Comitê Dignidade)
2007-2009	Câmara Municipal dos Vereadores de Vitória Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos - SEMCID Secretaria Municipal de Cultura - SEMC Secretaria Municipal de Educação - SEME Secretaria Municipal de Esporte e Lazer - SEMESP Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda - SETGER Secretaria Municipal de Transporte e Infraestrutura Urbana - SETRAN	Associação de Participantes da Fundação Banestes de Seguridade Social Associação dos Aposentados do Setor de Telecomunicações Associação dos Funcionários Públicos Associação médica interessada no campo Geriátrico-Gerontológico Grupo de Convivência da Praia do Suá Grupo de Convivência de Goiabeiras Instituição de Ensino Superior - EMESCAM Representante do Comitê Dignidade Unidade de Saúde Vereador Favalessa e Pastoral da Criança Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
2009-2011	Câmara Municipal dos Vereadores de Vitória Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos - SEMCID Secretaria Municipal de Cultura - SEMC Secretaria Municipal de Educação - SEME Secretaria Municipal de Esporte e Lazer - SEMESP Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda - SETGER Secretaria Municipal de Transporte e Infraestrutura Urbana - SETRAN	Associação dos Estivadores Aposentados Associação dos Funcionários Públicos do Espírito Santo - AFPES BANESPAR Conselho Popular de Vitória - CPV Conselho Regional de Psicologia - CRP Departamento de Enfermagem da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES Representantes de Usuários Representantes de Usuários Representantes de Usuários Representantes de Usuários
2011-2013	Câmara Municipal dos Vereadores de Vitória Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos - SEMCID Secretaria Municipal de Cultura - SEMC Secretaria Municipal de Educação - SEME Secretaria Municipal de Esporte e Lazer - SEMESP Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda - SETGER Secretaria Municipal de Transporte e Infraestrutura Urbana - SETRAN	Asilo dos Velhos - Sociedade de Assistência à Velhice Desamparada Associação dos Aposentados e Pensionistas do Município de Vitória Conselho Popular de Vitória - CPV Conselho Regional de Psicologia - CRP Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores de Vitória - IPAMV Ordem dos Advogados do Brasil - OAB-ES Representantes dos Usuários Representantes dos Usuários Representantes dos Usuários Representantes dos Usuários
2013-2015	Câmara Municipal dos Vereadores de Vitória Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos - SEMCID Secretaria Municipal de Cultura - SEMC Secretaria Municipal de Educação - SEME Secretaria Municipal de Esporte e Lazer - SEMESP Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda - SETGER Secretaria Municipal de Transporte e Infraestrutura Urbana - SETRAN	Associação dos Funcionários Públicos do Espírito Santo - AFPES Associação dos Participantes Assistidos e Beneficiários da Fundação Banestes de Seguridade Social – Banespar Conselho Regional de Enfermagem do Estado do Espírito Santo - COREN-ES Conselho Regional de Serviço Social da 17ª Região - CRESS Núcleo de Estudos sobre o Envelhecimento e Assessoramento à Pessoa Idosa – NEEAPI/ Universidade Aberta à Terceira Idade – UNATI Ordem dos Advogados do Brasil – OAB-ES Representantes dos Usuários Representantes dos Usuários Representantes dos Usuários Representantes dos Usuários

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Decretos do Comid.

As representações da sociedade civil no Comid compõem três diferentes categorias: representantes dos usuários e/ou organização de usuários vinculados a programas, projetos e serviços prestados à pessoa idosa; representantes de entidades e ONGs que prestam atendimento ou atuam na garantia dos direitos da pessoa idosa no município; e representantes de entidades de pesquisa, estudos e formação de recursos humanos. Assim, o conselho sempre foi ocupado por diferentes segmentos de representações, porém por vezes estas representações eram ocupadas por entidades privadas.

Quanto à composição das representações da sociedade civil, observamos mudanças importantes. Houve o aumento de dois para quatro assentos para representantes de usuários das políticas para pessoa idosa a partir da gestão do biênio 2009-2011, que foram ocupados majoritariamente por representantes de Centros e Grupos de Convivência. Além disso, cresceram o número de representações de associações de aposentados e conselhos profissionais. Apesar de entendermos como positivo esse aumento no número de representantes do segmento da população idosa, destacamos que isso não significa que as demandas e necessidades de toda a população idosa do município estão contemplados, pois o número de pessoas idosas atendidos nos Centros e Grupos de Convivência e que participam de associações de aposentados é proporcionalmente menor ao restante da população idosa do município. Assim, grande parte das pessoas idosas de Vitória, principalmente aqueles marginalizados, continuam sem voz no conselho.

Também salientamos que diminuíram as representações de outros conselhos, como o Conselho Popular de Vitória, e a única representação de ILP para pessoa idosa que participou do conselho durante o período estudado é a Sociedade de Assistência à Velhice Desamparada - Asilo dos Idosos de Vitória, instituição do terceiro setor que mantém convênio com a Prefeitura de Vitória para prestação de seus serviços.

Em relação às representações do Poder Público, observamos que a partir da gestão do biênio 2005-2007 as Secretarias Municipais de Trabalho e Geração de Renda - SETGER, Transporte e Infraestrutura Urbana - SETRAN e Habitação - SEHAB, foram incluídas na composição do conselho.

Importante observar que, apesar das recomendações do Ministério Público e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa para retirada da representação da Câmara Municipal dos

Vereadores, a vaga foi mantida. Em 2006, iniciou-se uma importante discussão sobre uma das representações do Poder Público no Comid, a representação da Câmara Municipal. Este assunto se estendeu por diversas reuniões seguintes, não sendo possível alcançar uma resolutividade.

Em 2007 retomou-se o debate sobre a participação de representante da Câmara Municipal no conselho. Foi exposta a preocupação acerca da “não neutralidade nas opiniões desses vereadores. E que o espaço no Conselho pode vir a ser um espaço eleitoral e que precisa amadurecer esta discussão, o que representaria o legislativo no Comid” (Ata da 48ª Reunião Ordinária, 2007).

Na reunião de março de 2007 (49ª Reunião Ordinária) foi levantada a necessidade de alteração da lei vigente do conselho antes do próximo processo eleitoral para garantir o aprimoramento do processo democrático, através da alternância da presidência entre Sociedade Civil e Poder Público. Conforme proposta da minuta de lei a composição da sociedade civil no conselho passou a ser a seguinte: 03 (três) representantes dos usuários, Programas, Projetos e Serviços voltados para pessoa idosa.; 03 (três) representantes de Entidades e Organizações não Governamentais que prestam atendimento e assessoramento e 03 (três) representantes de entidade de pesquisa, estudos, assessoria e formação de recursos humanos. Após consulta ao Ministério Público quanto ao assento da Câmara Municipal no conselho, foi consensuada a substituição desta representação.

Novamente voltou-se a discutir a legitimidade ou não da participação de representantes da Câmara Municipal no conselho. Um dos conselheiros enfatizou que na 49ª reunião ordinária havia sido aprovado em consenso, inclusive pela própria representante da Câmara, pela retirada desta representação, conforme parecer do Ministério Público. Porém, em reunião posterior a conselheira argumenta que

existe participação da Câmara em todos os Conselhos, e que não houve modificações no Projeto de Lei, e sim, foi acrescentado à emenda de inclusão dos representantes da Câmara, pois na hora da votação não tinha uma justificativa jurídica de que não permitia a participação do Legislativo (Ata da 51ª Reunião Ordinária, 2007).

A conselheira está se referindo a uma emenda feita no projeto ao ser submetido à votação da Câmara que incluiu a participação do Legislativo no Conselho, a qual havia sido retirada conforme deliberação em plenária do Comid.

A secretária executiva do Comid afirma que, de acordo com a consulta ao Ministério Público, há um posicionamento unânime que nos espaços de controle social, por terem os conselhos a função análoga a um órgão do Poder Executivo, não cabe a participação da Câmara nos Conselhos. Enfatiza, inclusive, que uma das prerrogativas do projeto de lei que está tramitando altera a composição do conselho no sentido de garantir a paridade dos representantes do poder público (50%) e da sociedade civil (50%), e indaga onde entraria a representação do Poder Legislativo (Ata da 51ª Reunião Ordinária, 2007).

Por fim, foi decidido na reunião que o documento com o parecer do Ministério Público e o extrato da ata da 49ª reunião ordinária, na qual foi discutido o documento, serão encaminhados à Câmara Municipal para serem debatidas com os demais vereadores.

Diante disso, foram dadas duas opções para votação em plenária: persistir na tentativa de alterar a lei (retirando a representação do Legislativo) ou acrescentar mais um representante da sociedade civil (mantendo a representação do Legislativo). Foi colocado em votação e aprovada a inclusão de mais um representante dos Grupos de Convivência. Ainda assim, foi decidido o encaminhamento de ofício ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa – CNDI, solicitando parecer sobre a legitimidade da representação do Poder Legislativo no conselho, ao que o CNDI respondeu orientando que “o legislativo tem o papel de legislar, eles podem participar das reuniões do Conselho como convidados em momentos oportunos, mas não como membros do Conselho” (Ata da 53ª Reunião Ordinária, 2007).

Uma das conselheiras, durante a discussão registrada em ata, expõe que se preocupa com a manutenção desta representação no conselho, mesmo após uma série de pareceres contrários, e propõe a elaboração de um documento com base no que foi deliberado na 52ª Reunião Ordinária do Conselho, nos pareceres da Procuradoria Jurídica da Prefeitura de Vitória, do Ministério Público e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa; e encaminhe ao Gabinete do Prefeito, solicitando esclarecimentos sobre a representação da Câmara Municipal (Ata da 53ª Reunião Ordinária, 2007).

Por fim, ainda no ano de 2007 a secretária executiva sugeriu que, por conta do prazo apertado para realização do processo eleitoral, as alterações na Lei do conselho ficassem como estão (com a inclusão de mais um assento da sociedade civil para garantia da paridade e manutenção da representação da Câmara), e posteriormente a nova gestão pode trazer novamente a

discussão sobre a composição do conselho, “pois não podemos ficar esperando, temos que caminhar” (Ata da 54ª Reunião Ordinária, 2007).

Assim, percebemos claramente uma das interferências da secretaria executiva na condução dos debates do Comid. O assunto não voltou a ser discutido durante o período estudado nesta pesquisa, e a representação da Câmara Municipal foi mantida, medida contrária à recomendação de todos os órgãos consultados. Além disso, entendemos como gravíssima a postura da Câmara Municipal de Vitória ao incluir uma emenda no projeto de lei de alteração da composição do Comid devolvendo o assento do Legislativo após ter sido deliberado em assembleia do conselho sobre a sua retirada.

A pesquisa realizada por Araujo e Bitener (2016) sobre o Conselho Municipal do Idoso de São Paulo também aponta a irregularidade da presença membros representantes da Câmara Municipal de São Paulo. As autoras explicam que: “Com efeito, pelo fato de este fórum estar vinculado ao Poder Executivo, a participação de membros do Legislativo - na qualidade de conselheiros com voto - é considerada inconstitucional, visto que fere o princípio da autonomia dos poderes” (p. 87). Consideramos grave a desobediência às recomendações dos órgãos competentes, e, acima de tudo, à Constituição Federal do Brasil.

Sobre os interesses que levam determinada instituição a se inscrever no conselho, Tatagiba (2002) afirma que são diversos, assim como são variados os entendimentos do que seja participação na formulação de políticas. De acordo com a autora, estar nos conselhos para certas representações significa uma forma de conseguir recursos para sua entidade e não uma forma de construir coletivamente o que seria de interesse público, visto que

(...) muitas vezes a disputa por recursos, os diferentes projetos políticos e a diversidade na compreensão do que seja participar na formulação das políticas públicas torna o campo da sociedade civil, naturalmente heterogêneo, em um campo altamente fragmentado (TATAGIBA, 2002, p.58-59).

Calvi (2007) constata muito mais a presença da sociedade civil organizada com interesses particulares do que uma sociedade civil atuando por uma lógica do interesse comum, o que contribui para o enfraquecimento dos conselhos e do seu objetivo de formular e acompanhar políticas sociais de caráter amplo e universal.

Raichelis (2006) também aponta a necessidade de repensar a dinâmica da representação e participação da sociedade civil no campo dos conselhos. A autora pontua a primordialidade de qualificar esta participação, para que ela tenha por objetivo a defesa de pautas coletivas em detrimento de questões pontuais e demandas corporativistas.

Para que a representatividade da sociedade civil esteja atualizada com os anseios e necessidades da população idosa, seus representantes devem estar sintonizados com outras organizações sociais através de encontros, reuniões e estudos, para que sejam elaboradas propostas e soluções frente aos problemas apresentados que atendam a coletividade e não a interesses particulares.

Quanto aos representantes do Poder Público, Tatagiba (2002) aponta que muitas vezes os conselheiros acabam por defender suas próprias opiniões ao invés das propostas e posicionamentos de seus órgãos de origem. Em contrapartida, quando os conselheiros governamentais são comprometidos com o Conselho e sua temática, a relação com os órgãos de origem pode se tornar um obstáculo. Em relação a isso, os conselheiros entrevistados afirmam:

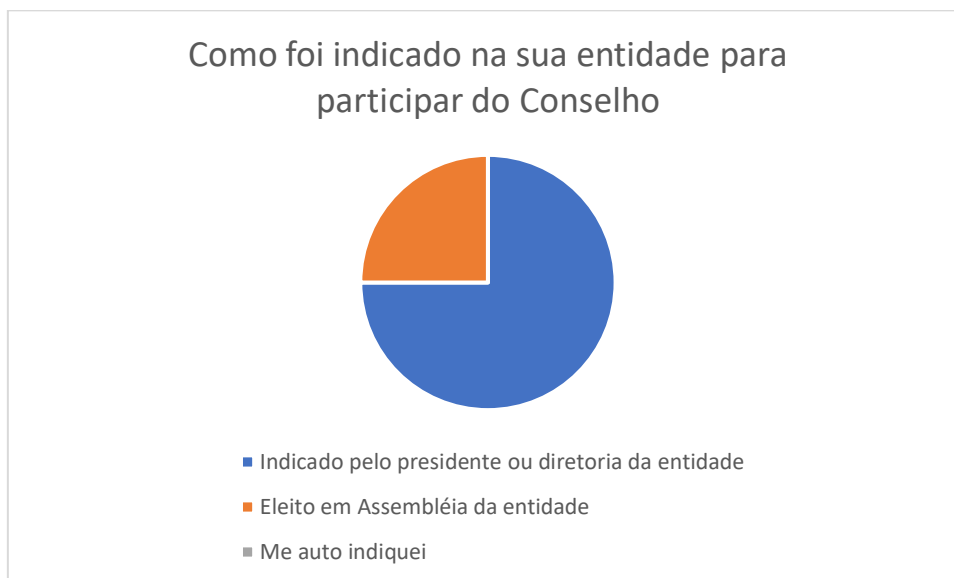
Às vezes a gente enquanto poder público não consegue fazer as provocações, porque a gente fica em uma situação delicada, teria que ter um lado mais provocativo por parte dos representantes idosos (Conselheira entrevistada 1, Poder Público).

[...] quando algum conselheiro começa a questionar muito as coisas o pessoal acha ruim, sabe? (Conselheira entrevistada 2, Sociedade Civil - organização de usuários da política).

Tatagiba (2010) afirma que, por se inserirem em uma arena de disputa política, os conselhos afetam o jogo político, assim, os governos buscam conter ou manter sob seu controle esse processo, evitando desdobramentos que lhes sejam muito desfavoráveis.

Em relação à forma como os representantes são escolhidos em suas entidades para representá-las, identificamos diferenças entre as representações do Poder Público e da Sociedade Civil.

Gráfico 2 - Como os conselheiros foram indicados na sua entidade para participar do Conselho



Fonte: elaborado pela autora a partir das entrevistas realizadas.

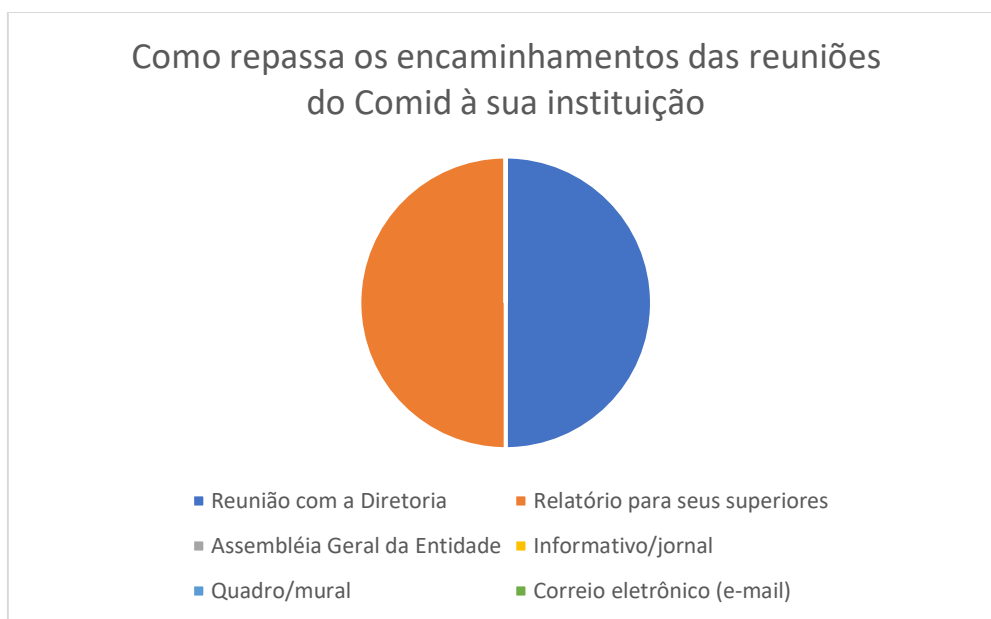
Dentre os entrevistados, apenas a Conselheira entrevistada 2, da Sociedade Civil - representante de organização de usuários da política, afirmou ter sido eleita em sua instituição para assumir a representação no Comid. Os dois conselheiros entrevistados do Poder Público afirmaram terem sido indicados por seus superiores; e Conselheiro entrevistado 3, representante da Sociedade Civil - organização não-governamental, afirmou ter sido indicado pela coordenação da entidade.

Sobre os conselheiros indicados pela direção de sua instituição, Silva (2005) afirma que a representação do conselheiro mantém vínculos e laços com a entidade que representa, e, inclusive, com os interesses privados de seus dirigentes. A autora argumenta que o conselheiro se torna apenas um porta-voz, defensor da entidade, o que compromete o mandato e o exercício de uma função pública.

Campos e Maciel (1997) chamam atenção para a importância da eleição das entidades representativas dos segmentos dos usuários, para que a participação não se torne elitista, burocrática e os representantes não atuem de forma pessoal e sem debate com as bases de suas entidades. Bravo (2009) indica que para que o controle democrático se efetive, é necessário que os representantes do segmento da sociedade civil se organizem com as suas bases e tenham clareza e consciência de suas demandas.

Outra importante distinção entre os setores de representação identificada é em relação ao repasse das informações e deliberações discutidas e aprovadas no conselho à entidade ou órgão representado.

Gráfico 3 - Como os conselheiros repassam os encaminhamentos das reuniões do Comid à sua instituição



Fonte: elaborado pela autora a partir das entrevistas realizadas.

Os dois conselheiros entrevistados do Poder Público afirmam repassar os encaminhamentos das reuniões à sua instituição através de reunião com a diretoria, enquanto os conselheiros da Sociedade Civil afirmam repassar os encaminhamentos das reuniões à sua instituição através de relatório para seus superiores (Conselheiro 3 - organização não-governamental); e reunião com demais participantes da organização (Conselheira 2 - organização de usuários da política).

Sobre o repasse das informações dos representantes à suas instituições, Bravo e Souza (2002) em sua pesquisa afirmam que existem conselheiros que não conseguem estabelecer qualquer relação com as entidades que representam, porém permanecem no espaço do conselho. E as autoras questionam: se a relação com a entidade que representa é inexistente, qual é a sua legitimidade para participar do conselho enquanto representante de qualquer segmento?

Reitera-se a importância de os representantes estarem comprometidos com os interesses coletivos da população idosa, e não apenas para angariar recursos ou ocupar um assento por obrigação de sua secretaria municipal.

No que diz respeito ao princípio de paridade de representações nos conselhos, ela existe para que haja equilíbrio nos processos decisórios, porém Tatagiba (2002) chama a atenção para o fato de que

[...] muitas vezes a paridade fica reduzida a uma dimensão numérica, não sendo suficiente para garantir este equilíbrio, e enumera três fatores que impedem uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade: a dificuldade dos atores em lidar com a pluralidade; as relações conselheiros-entidades e a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções (p. 57).

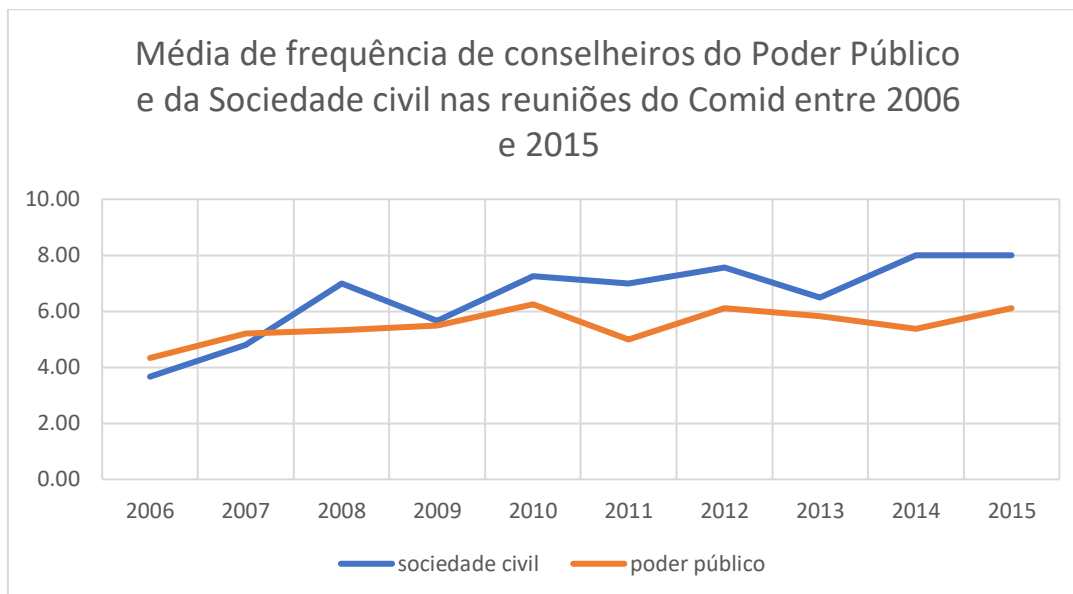
Destaca-se que no Comid conforme a Lei 6.944/2007 o número de representantes do Poder Público era de 10 (dez) membros e 9 (nove) membros da sociedade civil, comprometendo a paridade numérica. A Lei 7.051 de 05 de setembro de 2007 altera esta composição para 20 (vinte) conselheiros, sendo 10 (dez) para Poder Público e sociedade civil respectivamente. As duas legislações não alteraram a inclusão de representante da Câmara Municipal de Vitória.

Gohn (2006) aponta que vai além de uma questão numérica, mas também de condições de igualdade no acesso às informações e na disponibilidade de tempo dos conselheiros.

[...] a disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande; os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado; têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo; estão habituados com a linguagem tecnocrática etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (p. 9).

Um dado importante a ser observado é que houve um crescimento exponencial da proporção da presença de conselheiros representantes da Sociedade Civil em relação aos representantes do Poder Público.

Gráfico 4 - Média de frequência de conselheiros do Poder Público e da Sociedade civil nas reuniões do Comid entre 2006 e 2015

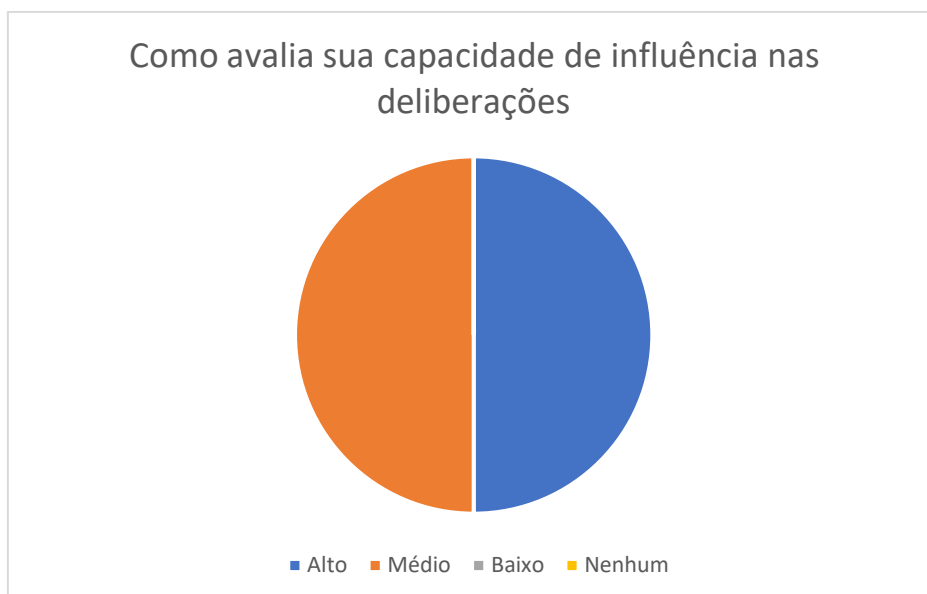


Fonte: Elaborado pela autora a partir de atas das reuniões do Comid.

Ressaltamos que o Gráfico 4 apresenta a frequência apenas partir de 2006 por haverem poucos dados disponíveis nos documentos em relação aos anos anteriores.

Apesar da maior presença nas reuniões, não significa maior participação nas discussões. Durante a leitura e análise das atas, percebeu-se poucas intervenções advindas de representantes da Sociedade Civil. Com isso, podemos pensar duas hipóteses: ou a pessoa responsável pela ata não registrou todas as falas, ou realmente não houve manifestação por parte dos conselheiros da sociedade civil.

Gráfico 5 - Como os conselheiros avaliam a sua capacidade de influência nas deliberações do Comid



Fonte: elaborado pela autora a partir das entrevistas realizadas.

Quando perguntados sobre como avaliam sua capacidade de influência nas deliberações do conselho, os conselheiros entrevistados 1 - Poder Público e 3 - Sociedade Civil - organização não-governamental, avaliam como *médio*, enquanto os conselheiros 2 - Sociedade Civil - organização de usuários da política e 4 - Poder Público, avaliam como *alto*.

Depende da pauta. Algumas a gente consegue contribuir mais, outras nem tanto. Eu, particularmente, vejo que o que a gente colocava era bem acatado, pelos outros conselheiros também (Conselheiro entrevistado 3 - Sociedade Civil - organização não-governamental).

Um ponto importante que aparece diversas vezes como ponto de pauta e também foi citado nas entrevistas é em relação à capacitação do conselheiro, para que tenha condições de contribuir para o debate de forma qualificada.

Muitas vezes os idosos que estão no Comid são idosos que querem estar ali, mas não tem o poder de ler um documento, de articular, ou às vezes não conhecem a política da forma que teriam que conhecer pra de fato contribuir pra um conselho ativo, entende? [...] As pessoas que tem um conhecimento maior já estão “de saco cheio” e já não querem mais participar, a verdade é essa. Aí quem vai quer estar ali, mas muitas vezes não dá conta de uma discussão que tem que ter (Conselheira 4 - Poder Público).

Sobre a qualificação dos conselheiros, Gohn (2006) argumenta que “a participação para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais” (p. 10).

Outro aspecto apontado pelos conselheiros durante a entrevista foi sobre a desmobilização por parte das pessoas idosas em participar do conselho.

Até que nesse último processo eleitoral teve mais gente, mas a população idosa de forma geral, pelo que eu vejo, tem época que ninguém quer se candidatar pra participar como conselheiro (Conselheira 2 - Sociedade Civil - organização de usuários da política).

De uma maneira geral, a gente tem visto uma desmobilização social muito grande, seja nos conselhos, sindicatos, tudo isso, os movimentos sociais de uma maneira geral estão desmobilizados. Alguns anos atrás era muito mais fortalecido (Conselheira 1 - Poder Público).

Crantschaninov (2018), em sua tese, afirma que observa-se atualmente um desencantamento com as possibilidades efetivas de atuação dos movimentos sociais nos espaços de participação, levando ao abandono e esvaziamento destes. A autora afirma que os espaços de participação, quando esvaziados, deixam de cumprir com o propósito inicial de democratização do Estado, assim, a desmobilização demonstra não apenas a crise da estratégia participativa, mas também a incapacidade de aprofundamento democrático das estruturas governamentais brasileiras.

Outra questão que interfere na relação dos conselheiros com a população idosa de Vitória é a publicização – ou a falta de publicização – das discussões e deliberações realizadas no conselho.

No conselho a gente ainda tem acesso a alguma coisa, mas se a gente for olhar enquanto servidora da política, só chega uma informação ou outra. As coisas são publicadas só em Diário Oficial, então ninguém fica sabendo. Imagine o resto da população (Conselheira 1 - Poder Público).

Assim, observa-se que o conselho necessita avançar no diálogo com a sociedade civil em geral, especialmente com as pessoas idosas no município.

Entendemos que o controle social tem a capacidade de construir e reforçar a cidadania, mas para que isso seja efetivado são necessárias condições mínimas para que haja a participação, como por exemplo garantir o acesso às informações e os recursos (financeiros, materiais ou humanos) necessários, além de transparência dos processos de gestão (BOSCHETTI e TEIXEIRA, 2004) As autoras reforçam que o controle social é necessário não apenas nas ações executadas diretamente pelo Estado, mas também por aquelas implementadas por ONGs.

Gohn (2003) destaca alguns pontos importantes necessários para o fortalecimento dos conselhos em relação aos seus conselheiros: garantir a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos na sua composição; a observância da paridade entre governo e sociedade civil; a questão da capacitação dos conselheiros, principalmente dos representantes da

sociedade civil; o acesso à informação e a publicização das ações do conselho; a fiscalização e controle sobre os atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo executivo. Todos os pontos são pertinentes aos achados em relação ao Comid na presente pesquisa.

3.5- Estrutura Organizacional do Comid

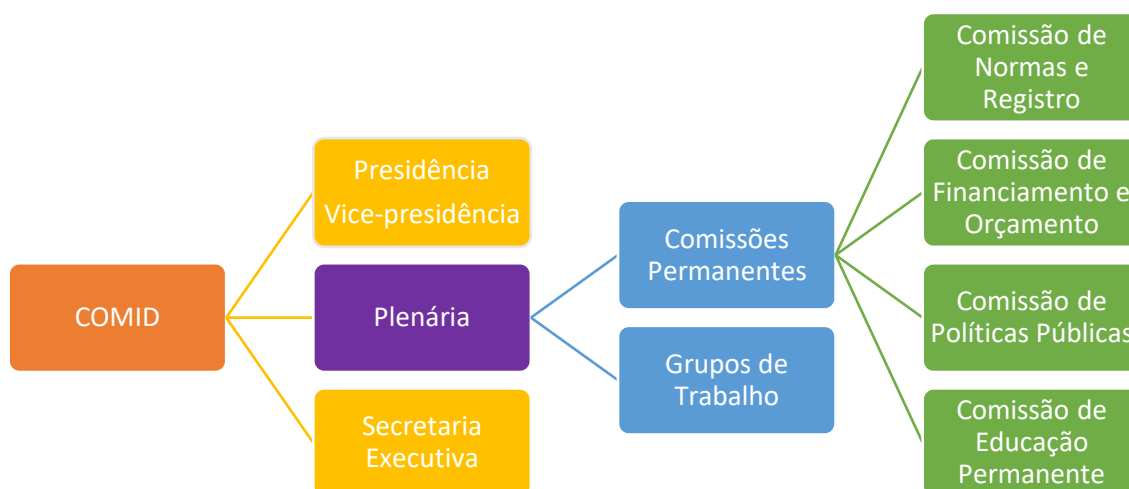
De acordo com Narciso e Paz (2012), de 1999 a 2005 a estrutura do Comid era vinculada ao Centro de Convivência da Terceira Idade de Maria Ortiz e se reunia para validar alguns atos do governo e projetos vinculados à Câmara Municipal, principalmente por intermédio da vereadora Neuzinha¹². Era composto por dezesseis membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo oito representantes do poder público e oito representantes da sociedade civil, dentre usuários das políticas para a pessoa idosa e entidades ou organizações não governamentais.

Conforme vimos a composição do conselho sofreu alterações ao longo dos anos. Segundo o Regimento Interno (COMID, 2007), atualmente o Comid é composto por vinte membros titulares e seus respectivos suplentes: são dez representantes do poder público, sendo nove do Poder Executivo, divididos entre as secretarias municipais de Assistência Social; Educação; Saúde; Esportes e Lazer; Cultura; Transportes; Trânsito e Infraestrutura Urbana; Habitação; Trabalho e Geração de Renda e Cidadania e Direitos Humanos; e um representante do Poder Legislativo, a Câmara Municipal de Vitória.

Os dez representantes da sociedade civil se dividem em três subgrupos: quatro representantes dos usuários e/ou organização de usuários vinculados a programas, projetos e serviços prestados à pessoa idosa; três representantes de entidades e ONGs que prestam atendimento ou atuam na garantia dos direitos da pessoa idosa no município; três representantes de entidades de pesquisa, estudos e formação de recursos humanos.

¹² A vereadora Neuzinha de Oliveira, atualmente do partido PSDB, foi vereadora por cinco mandatos na Câmara Municipal de Vitória.

Figura 1 - Estrutura organizacional do Comid



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Regimento Interno do Comid (COMID, 2007).

A Diretoria Executiva é composta por presidente e vice-presidente, eleitos em plenária. Destacamos que o Comid deve ser presidido alternadamente, a cada biênio, por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, conforme preconizado em Regimento Interno (COMID, 2007).

Bravo e Souza (2002) apontam as quatro diferentes condições de vinculação das pessoas aos conselhos de políticas e direitos: os *conselheiros*, que representam alguma entidade ou instituição; *apoio técnico e/ou técnico administrativo*, que se trata de um ou mais profissionais funcionários dos órgãos públicos que assessoram os conselhos, desenvolvendo ações de caráter técnico político ou técnico-administrativo; *assessores*, que desenvolvem ações de capacitação técnico-política junto aos conselheiros; e os *observadores*, que participam desses fóruns com o objetivo de se apropriarem da discussão do conselho. As autoras apontam que em geral os observadores se tratam de pessoas que reconhecem no conselho o potencial de decisão acerca das políticas públicas e de democratização da informação.

O Comid conta com uma Secretaria Executiva, no papel de *apoio técnico e/ou técnico administrativo* explicado por Bravo e Souza (2002), composta por um profissional como secretário executivo e um ou mais assistente social. Destacamos a importância da presença de

um assistente social no corpo técnico do conselho, além de haver a possibilidade da participação de profissionais desta categoria como conselheiros.

As condições dadas por estes novos espaços [dos conselhos] requerem um assistente social atuando não somente na execução, mas também na gestão, na formulação e no controle das políticas públicas, cujas diretrizes e princípios (participativos e democráticos) – agora garantidos estatuto legal – possibilitam um exercício profissional voltado para a efetivação de tais direitos, com um firme conteúdo emancipatório, consonante com o Projeto Ético Político Profissional (GOMES, 2003, p. 165).

Além da Secretaria Executiva, em determinados momentos se fazem presentes no Comid outros técnicos e profissionais atuando como *assessores* para tratar de assuntos específicos que estejam em pauta.

Por fim, em diversas reuniões o conselho conta com a presença de *observadores*, podendo ser usuários das políticas, profissionais, pesquisadores, estudantes etc que desejam se inteirar sobre as discussões em pauta.

O conselho se subdivide em quatro Comissões Temáticas Permanentes que se reúnem periodicamente para discussão dos temas aos quais são pertinentes. São elas: Comissão de Normas e Registro; Comissão de Políticas Públicas; Comissão de Financiamento e Orçamento e Comissão de Educação Permanente. Todos os conselheiros devem participar de, pelo menos, uma comissão temática. Os Grupos de Trabalho são comissões temporárias que são formados para subsidiar a deliberação sobre determinados assuntos em que se faz necessário maior aprofundamento da discussão.

A plenária é o espaço máximo deliberativo no conselho. Possui como competências:

- I. Apreciar e deliberar sobre assuntos encaminhados ao COMID, bem como as matérias de sua competência inseridas na Lei n.º 6.944/2007 e na legislação vigente sobre a Política Nacional do Idoso e Estatuto do Idoso;
- II. Aprovar resoluções, baixar normas de sua competência, necessárias a regulamentação e implementação da Política Municipal do Idoso;
- III. Aprovar a criação e a dissolução de Comissões Temáticas permanentes ou Grupos de Trabalhos temporários para análise, estudo, elaboração de projetos e emissão de pareceres sobre matérias que exijam conhecimentos específicos, por deliberação do plenário, através de resolução, especificando composição, procedimentos e prazos de duração;
- IV. Instituir a Comissão Eleitoral responsável pelo processo eleitoral dos representantes da sociedade civil no COMID (COMID, 2007).

Todas as discussões realizadas nas Comissões ou nos Grupos de Trabalhos devem passar pela plenária posteriormente.

O Conselho do Idoso de Vitória possui como atribuições gerais criar estratégias e alternativas para atender as demandas da população idosa do município; fiscalizar e avaliar execução de políticas, colaborar para articulação de órgãos e serviços; propor e incentivar campanhas informativas sobre os direitos e particularidades da pessoa idosa, entre muitas outras (COMID, 2007).

Nas entrevistas realizadas com conselheiros que fizeram parte do Comid no período estudado, a estrutura organizacional do conselho foi avaliada como *boa* em todas as respostas, dentre as opções “ótima, boa, regular ou ruim”.

Entendemos o potencial do Comid como um espaço de luta pelos direitos da pessoa idosa, pois com a participação popular, principalmente das próprias pessoas idosas, nos espaços de discussão e decisão política, na gestão, controle e financiamento das políticas públicas, ocorre a contribuição não apenas para a efetivação das mesmas, mas também para que a democracia seja plenamente alcançada. Magalhães (1989) afirma que somente um Estado pressionado pela sociedade civil organizada através de instituições e grupos será capaz de efetivar os direitos das pessoas idosas, previstos em lei.

Nos seus mais de vinte anos de funcionamento, o Comid alcançou diversas conquistas no âmbito dos direitos da pessoa idosa no município de Vitória. Veremos a seguir quais as principais pautas sobre as quais o conselho se debruçou, bem como entender como ocorre o processo deliberativo no Comid.

3.6 - Demandas, pautas e processo deliberativo no Comid

Buscaremos expor, ao longo deste item, as pautas que se destacaram, algumas discussões e deliberações e sobre como ocorre o processo deliberativo no Comid.

Por conta do extenso período escolhido para este estudo – 15 anos de funcionamento do Comid – pensou-se bastante em como os dados seriam apresentados de forma clara e concisa. Cerca de 260 documentos foram estudados, destes, 124, eram atas. Também foram lidas e analisadas convocações, relatórios, resoluções e decretos.

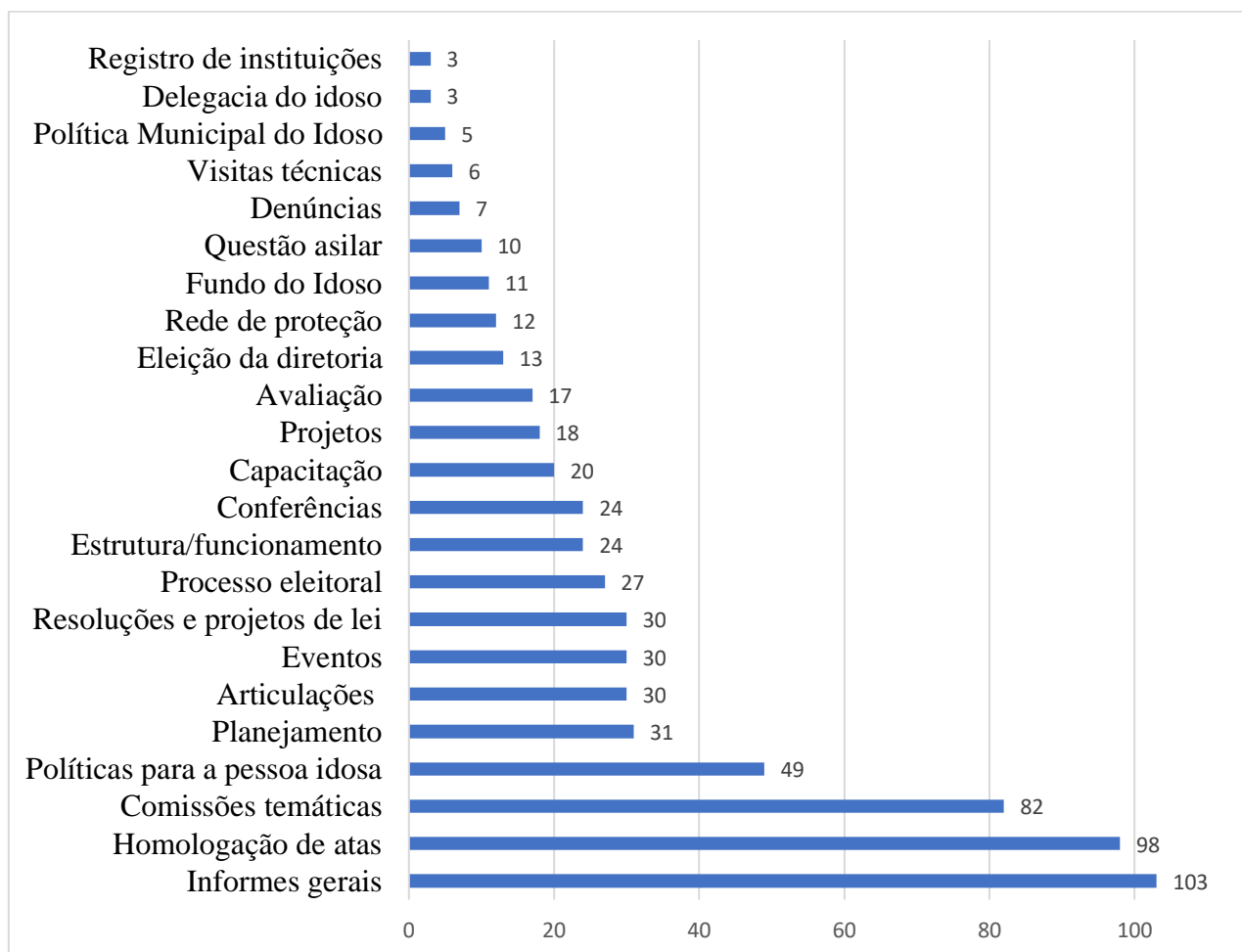
Importante ressaltar que os documentos, principalmente nos anos iniciais, contêm registros mínimos. Sobre os anos 1999, 2000, 2002, 2003, 2004 encontramos apenas uma tabela com a

síntese das discussões¹³. Apenas no ano de 2001 e a partir do ano de 2005 foram encontradas atas completas, e, ainda assim, sobre algumas reuniões não foram encontrados qualquer registro. Dessa forma, entendemos que muitas informações valiosas se perderam, talvez por falta de maturidade na organização do Comid ou no processo de mudança da sede do conselho para a Casa dos Conselhos em 2006. Ao longo dos anos, fica clara a evolução em questão dos registros e organização geral do conselho.

Optou-se por classificar as pautas debatidas ao longo dos anos por temas: Articulações, Avaliação, Capacitação, Comissões temáticas, Conferências, Delegacia do idoso, Denúncias, Eleição da diretoria, Estrutura/funcionamento, Eventos, Fundo do Idoso, Homologação de atas, Informes gerais, Planejamento, Política Municipal do Idoso, Políticas para a pessoa idosa, Processo eleitoral, Projetos, Questão asilar, Rede de proteção, Registro de instituições, Resoluções e projetos de lei e Visitas técnicas.

¹³ Conforme vimos há um hiato nas documentações de 1999-2005 e a partir de 2007, quando o Comid se vincula à Casa dos Conselhos.

Gráfico 6 - Temas mais discutidos nos pontos de pauta das reuniões do Comid entre 1999 a 2015



Fonte: Atas e convocações para as reuniões do Comid.

Os pontos de pauta que observamos estarem presentes em praticamente todas as reuniões se referem aos informes gerais (da presidência, da secretaria executiva e dos conselheiros) e a homologação de atas de reuniões anteriores.

Em seguida, as pautas relacionadas às Comissões Temáticas aparecem em terceiro lugar. Ao longo dos anos, o Comid tentou estabelecer periodicidade no relato das reuniões das Comissões.

As discussões sobre as políticas voltadas à pessoa idosa no município também apareceram com bastante frequência, apesar de, muitas vezes, não se chegar a uma resolutividade da questão em debate.

O planejamento, seja ele a curto ou longo prazo, esteve em discussão por 31 vezes. As articulações – com outros conselhos, secretarias municipais e estaduais, órgãos públicos e empresas privadas – apareceram nas pautas 30 vezes.

Com o mesmo número, as pautas sobre Eventos e discussões sobre Resoluções e Projetos de Lei também ocuparam lugar de destaque no Comid. Os eventos compreendem ações temáticas relacionadas à população idosa, sendo a mais tradicionalmente realizada a comemoração da Semana do Idoso.

As discussões relacionadas aos processos eleitorais apareceram um total de 24 vezes, compreendendo desde as formações das comissões eleitorais à posse dos eleitos.

Ao longo dos anos foram discutidas diversas vezes a estrutura e o funcionamento do Comid, sendo feitas alterações na composição do conselho, no Regimento Interno etc.

A pauta das Conferências também esteve frequentemente em discussão nas reuniões, desde a composição das comissões e grupos de trabalho para planejamento à avaliação após realização da conferência. Porém, conforme veremos mais adiante, o conteúdo disponível sobre as Conferências nos documentos é incipiente.

O tema sobre as Capacitações foi tema de discussão cerca de 20 vezes. Cabe destacar que, apesar de aparecer com certa frequência, o tema, principalmente nos anos mais iniciais, não foi adiante e não houve a realização de capacitação para os conselheiros. Inclusive, se tornou pauta frequente justamente pela cobrança dos próprios conselheiros da necessidade de serem realizadas capacitações para aprimoramento da atuação no Comid.

A discussão de projetos a serem implementados apareceu cerca de 18 vezes. Em seguida, as avaliações (da gestão, do ano, das ações) foram pauta 17 vezes. A composição da Diretoria Executiva do conselho foi discutida com certa frequência.

As questões relacionadas à violência: construção de uma rede de proteção, denúncias e construção da Delegacia do Idoso, apareceram 12, 7 e 3 vezes, respectivamente.

O Fundo do Idoso, implementado em 2013 por luta do Comid, foi debatido cerca de 11 vezes.

A questão asilar, apesar de não se resolver no município, aparece nas pautas 10 vezes e compreende desde discussões sobre a questão em si, regulamentação da institucionalização de pessoas idosas e visitas às ILP's.

Além de visitas à ILP's, outras visitas técnicas a entidades públicas e privadas foi pauta 6 vezes.

A Política Municipal do Idoso foi debatida apenas 5 vezes, e, por último, o tema menos discutido foi em relação ao registro de instituições junto ao Comid.

Os conselheiros entrevistados afirmaram que as pautas são definidas na maioria das vezes pela secretaria executiva do Comid e às vezes são sugeridas pautas pelos próprios conselheiros, de acordo com a demanda.

Destacaremos a seguir algumas das principais discussões que levaram a deliberações, com o objetivo de identificar as conquistas alcançadas pelo Comid e os entraves encontrados em sua atuação.

A primeira atuação do Comid enquanto conselho foi discussão sobre as barreiras arquitetônicas da cidade e deliberação de ofício a ser encaminhado para as secretarias competentes para conhecimento e resolução do problema de acessibilidade na cidade. Essa discussão aparece como destaque nos registros iniciais, como um marco do início do funcionamento do conselho (Relatório de Atas 1999 a 2003, COMID, [s.d.]).

Segundo registros nas atas das reuniões do conselho, a necessidade de serem realizadas capacitações de conselheiros começa a ser pautada a partir de 2002, e retornam de forma recorrente nas reuniões em 2010. Em 2012, foi registrada a realização de formação dos conselheiros sobre participação e controle social. Contudo, não ficou claro como e quando essas capacitações foram realizadas, bem como os resultados dessas capacitações para os conselheiros.

As mudanças na composição dos membros também foi uma deliberação conquistada a partir das plenárias. Desde o ano de 2000 constam nas atas sugestões para a criação de uma Secretaria Executiva, proposta que foi aprovada em 2003. Porém, apenas em 2006 o conselho passou a

contar com uma profissional da Prefeitura de Vitória, desempenhando a função de secretária executiva. Porém, percebeu-se, ao longo da leitura das atas, forte influência da secretaria executiva nas reuniões, o que não cabe como atuação desta figura no conselho.

Em relação à assessoria técnica, desde 2004 falava-se sobre a importância da presença de um assistente social no conselho, e a partir de 2005 o Comid conta com a presença de duas assistentes sociais do Núcleo de Atendimento ao Idoso Vítima de Abandono, Maus-tratos e Violência em todas as reuniões para oferecer subsídios às discussões.

Ainda sobre a estruturação do Comid, em 2006, foi deliberada em plenária a alternância da presidência do conselho entre representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, com o objetivo de garantir maior protagonismo à sociedade civil no Comid, ganhando este uma maior dinâmica na sua estruturação.

Seguindo aos próximos pontos em destaque, a questão da violência contra a pessoa idosa passou a ser pauta a partir do ano de 2005 com a discussão sobre o lançamento da proposta do Núcleo de Atendimento ao Idoso Vítima de Abandono, Maus-tratos e Violência e divulgação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa. Neste mesmo ano o conselho, em discussão, chegou à conclusão que se fazia necessária a criação de uma delegacia especializada no atendimento à pessoa idosa, para atendimento não apenas de casos do município, mas de todo o estado. Foi deliberada a elaboração de uma resolução solicitando a criação desta delegacia, que seria apresentada ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Espírito Santo - CEDDIPI.

Nos registros das atas do ano de 2008 a pauta violência contra a pessoa idosa foi recorrente, desde a identificação de irregularidades em instituições de atendimento à pessoa idosa e ILPs, a denúncias de casos de violência sexual. O Núcleo Contra a Violência ao Idoso - Nucavi apresentou um levantamento dos casos atendidos, e foi levantada uma discussão sobre a efetiva resolução dos casos. Foi apontado pelos conselheiros a questão de não haver serviços de alta complexidade para atendimento dos desdobramentos das demandas. Também foi apontada a questão das pessoas idosas LGBTQIA+ que estão descobertos pela rede de serviços socioassistenciais, sendo atendidos apenas por uma ONG.

Diante disso, o conselho discutiu e deliberou articulações com a Vigilância Sanitária, Conselho Estadual, Secretaria Municipal de Saúde, Nucavi e referida ONG, além de encaminhamento das denúncias ao Ministério Público. Foi sugerida a promoção de uma reunião ampliada com os órgãos citados no sentido de construção de um seminário envolvendo os serviços que atuam diretamente nas situações de violência contra a pessoa idosa e veiculação na mídia de campanha de conscientização da população sobre a violação dos direitos da pessoa idosa.

Em 2010 ocorreu a incorporação do Núcleo de Violência Contra a Pessoa Idosa - Nucavi ao Centro de Referência de Especialidades de Assistência Social - CREAS - Atendimento à Pessoa Idosa, respeitando o estabelecido no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Apontamos que os CREAS trabalham na perspectiva protetiva da família visando o fortalecimento dos vínculos familiares com vistas a superação da situação da Violência, sendo este trabalho realizado de forma articulada com os demais serviços existentes na rede existente nos territórios, incluindo os casos envolvendo as pessoas idosas. No mesmo ano, foi retomada a discussão da criação de uma Delegacia Especializada no Atendimento a Pessoa Idosa, que foi finalmente implementada em 2011.

Ainda em 2011, observa-se a preocupação do Conselho em formar a rede de proteção à pessoa idosa, ampliando e normatizando serviços. Foi criado um Grupo de Trabalho para discutir a construção do fluxo operacional de atendimento à pessoa idosa vítima de violência, em conjunto com a Secretaria Municipal de Trânsito - SETRAN, Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS e Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS, além da Delegacia do Idoso e Ministério Público. Em 2012 e 2013 a questão da violência contra a pessoa idosa continuou figurando como ponto de pauta, dando continuação às discussões sobre o fluxo de atendimento à pessoa idosa vítima de violência.

Sobre a questão asilar, o conselho debateu sobre o assunto e concluiu que é importante lutar pela municipalização das Instituições de Longa Permanência. Foi sugerido a elaboração de uma resolução definindo que o conselho deve ser informado sobre todas as novas institucionalizações. Discutiu-se que o conselho deve ser mais atuante no controle social desta instituição, pois “compete ao Conselho desenvolver um trabalho de fiscalização e acompanhamento das entidades que atendem à pessoa idosa no município” (Ata da 52ª Reunião Ordinária, 2007). Em articulação com o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da

Pessoa Idosa do Espírito Santo - CEDDIPI, foi elaborado o “Censo Asilar do Estado”, mapeamento de todas as pessoas idosas em ILP’s.

Em 2008 foram registradas em ata visitas da Comissão de Normas e Registro a quatro instituições de longa permanência, sendo apontado que a forma de funcionamento das instituições visitadas difere muito uma da outra. Foi ressaltado na discussão que o papel do conselho não é de punir os responsáveis pelas instituições, e sim de exercer o acompanhamento e controle social.

O assunto voltou a ser tema das pautas em 2010, sendo realizadas reuniões em articulação com as Secretarias Municipal de Assistência Social e Saúde, Conselho Municipal do Idoso e representante do Ministério Público, promovida pela Gerência de Proteção ao Idoso e à Pessoa com Deficiência – GAIP para discussão de procedimentos, trocar experiências e aprimorar a adequação dos serviços.

Em relação ao financiamento das ações e políticas voltadas à população idosa, foram identificados alguns apontamentos importantes nas discussões em reunião. De acordo com registros da 78ª Reunião Ordinária a Comissão de Financiamento do Comid avaliou que em 2009 que não foi possível muitos avanços na área, tendo sido realizadas diversas tentativas de articulação com a Gerência Administrativa Orçamentária Financeira da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, que não foram atendidas, sendo que os recursos destinados para os conselhos na área de assistência social são para atender aos cinco conselhos vinculados à secretaria. Também foi ressaltado que a comissão não foi convidada a participar da discussão do orçamento municipal.

Como resposta, o conselheiro representante da SEMAS fez uma fala em relação à dotação orçamentária da secretaria, a qual possui verba específica para as ações em favor da população idosa, sendo que cerca de noventa por cento das ações se voltam para a proteção básica (atividades educativas, grupos de pessoas idosas, centros de convivência e eventos). Informou que o recurso para ações de média e alta complexidade não é suficiente para atender toda a demanda, ressaltando que existe uma grande dificuldade para ampliar e aumentar os recursos para novos projetos e as ações voltadas para a área da pessoa idosa. Assim, a Comissão de Políticas Públicas considerou ser necessário traçar algumas estratégias no sentido de ampliar o

atendimento à população idosa, no sentido de articular as ações desenvolvidas por suas secretarias e as deliberações que foram estabelecidas nas Conferências Municipais.

Alcântara e Giacomini (2013) afirmam que é fundamental fortalecer todos os conselhos de direitos para que se aprimorem sua autonomia e seus mecanismos de controle sobre as políticas setoriais. Isso inclui reconhecer a autoridade e autonomia destes conselhos, fazendo valer seu caráter deliberativo e fiscalizador das políticas públicas, bem como fortalecendo-os através da criação de Fundos Especiais, cuja gestão deve ficar a cargo do respectivo conselho de direitos.

Os autores relatam que o Estado Brasileiro passou a criar fundos especiais nas três esferas da federação (união, estados e municípios) a partir dos anos 1980, com o objetivo de captar recursos financeiros a serem aplicados em áreas específicas de prestação de serviços sociais. A Lei do Orçamento Público - Lei Federal nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) define-os como: “O produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (art. 71 a 74).

O Estatuto da Pessoa Idosa em 2003 já sinalizava sobre a criação do Fundo Nacional do Idoso, porém o mesmo só foi sancionado em 2010, através da Lei Federal nº 12.213 (BRASIL, 2010b).

Em Vitória, a discussão em relação à criação do Fundo do Idoso se iniciou no ano de 2010, e continuou em 2011, porém sem grandes avanços. Em 2012, foi lida e aprovada na plenária a proposta de projeto de lei para a criação do Fundo, sendo este deliberado o encaminhamento para a Procuradoria Municipal para análise.

Finalmente, em dezembro de 2013 o Fundo Municipal do Idoso foi instituído, através da Lei Municipal nº 8.609 de de 27 de dezembro de 2013, tendo como finalidade:

Apoiar financeiramente, em caráter suplementar, a implantação, a manutenção e o desenvolvimento de programas, projetos e ações dirigidos à pessoa idosa no Município de Vitória (VITÓRIA, 2013, Art. 1º).

A lei também estabelece que os recursos do Fundo Municipal serão aplicados de acordo com as deliberações do Comid, devidamente publicadas por meio de resoluções e em conformidade com as normas estabelecidas. Porém, a sua operacionalização não foi iniciada em 2014 pelo fato de ainda não ter sido constituído o CNPJ. Além disso, um representante da área orçamentária e financeira da SEMAS orientou que o fundo precisa ser incluído no orçamento

municipal, por isso, será necessário um novo projeto de lei. Relatou que as contas para captação de recursos para o fundo serão abertas e que a partir da existência destas contas o fundo já poderá receber doações.

Portanto, tal fato se mostra prejudicial a captação de recursos e o planejamento de projetos para serem financiados pelos recursos que seriam captados.

Posteriormente, foi promulgado o Decreto nº 16.914 de 28 de dezembro de 2016 que regulamenta o Fundo Municipal. Contudo, até o fim do período estudado, não havia ficado claro se o Fundo Municipal realmente foi colocado em prática no município.

Observa-se de forma relevante que os registros, tanto das atas das reuniões quanto das conferências, são inconsistentes e, por vezes, escassos. Identificamos que o processo deliberativo segue o padrão: *apresentação da pauta – breves apontamentos feitos por conselheiros (majoritariamente do Poder Público) – votação em plenária – encaminhamentos conforme deliberação.*

É importante ressaltar que os assuntos que formam as pautas são recorrentes, contudo, não há na maioria das atas o relato de encaminhamentos e deliberações acerca dessas pautas sem retornos eficazes dos resultados. Ao longo dos anos não foi visto a descrição das deliberações das conferências e nem mesmo o resultado do monitoramento e avaliação junto a SEMAS e as secretarias afins.

Também não foi visto relatos acerca da apresentação do orçamento para as ações para as pessoas idosas para os exercícios avaliados nesse estudo, assim como avaliações e encaminhamentos acerca das ações, as prioridades e o orçamento e disponibilização de recursos garantidos para executá-los, incluindo as deliberações das conferências.

Algumas discussões são interrompidas por falta de quórum, o que ocasionou atraso na resolução e encaminhamento de questões. No decorrer da leitura das atas percebe-se também que as reuniões acabam tendo um tempo excessivo o que resulta a saída de conselheiros antes do término acabando o quórum que existia impedindo deliberações e encaminhamentos da pauta do dia.

Outra questão importante é que foi identificado que as reuniões são conduzidas e as discussões direcionadas pela Secretária Executiva do Conselho e não a presidência ou conselheiro designado por essa para tal. O cargo de Secretária Executiva do Conselho é de confiança da gestão. Importante observar assim que as atas demonstram influência da Secretária Executiva nas discussões e encaminhamentos, cujo papel não é esse na estrutura do Conselho.

A presença do secretário de assistência social como convidado em algumas reuniões do Comid teve caráter, na nossa percepção, pró-forma, já que não realizou nenhum encaminhamento decisivo importante para o Comid.

Em relação à avaliação sobre a participação do Comid em processos de articulação do controle social com demais órgão da esfera municipal, todos os conselheiros entrevistados avaliam como *eficaz*.

A gente se juntava com os serviços ou com outros conselhos dependendo da pauta, com o Ministério Público também (Conselheira 1 - Poder Público).

Eficaz é, por definição, um adjetivo que significa o cumprimento de determinada tarefa ou objetivo obtendo o resultado esperado. Assim, concordamos parcialmente com a entrevista ao avaliar como eficaz a participação do Comid nas articulações com outros órgãos da esfera municipal, pois de fato o Comid conseguiu avançar no diálogo e construção a partir da intersectorialidade, porém os encaminhamentos e resolutividade das questões algumas vezes se perdeu ou esbarrou em limites institucionais, o que acaba por comprometer as ações do conselho.

3.7 Conferências Municipais dos Direitos da Pessoa Idosa

Além do Comid, as conferências também compõem a arquitetura do controle democrático das políticas para o segmento populacional idoso. As conferências são importantes instrumentos de participação, pois deliberam as diretrizes gerais para a política municipal da pessoa idosa. Foram encontrados poucos registros sobre as conferências realizadas durante o período estudado, estando disponível para leitura apenas os relatórios da II e da IV Conferência Municipal, além dos momentos em que as conferências foram pauta nas reuniões ordinárias e extraordinárias.

A I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa - CNDPI aconteceu em 2006, tendo oito eixos de discussão (FALEIROS, 2016):

- ações para efetivação dos direitos da pessoa idosa (46 deliberações);
- violência contra idosos (18 deliberações);
- saúde da pessoa idosa (86 deliberações);
- previdência social (30 deliberações);
- assistência social à pessoa idosa (25 deliberações);
- financiamento e orçamento público (26 deliberações);
- educação, cultura, esporte e lazer (38 deliberações);
- controle democrático: o papel dos conselhos (21 deliberações).

A palavra protagonismo aparece nas deliberações da primeira CNDPI relacionada aos programas de mídia, e a expressão participação de pessoas idosas aparece no sentido de promover fóruns, lazer, sensibilizar a sociedade, participar de conselhos e na elaboração de políticas públicas (FALEIROS, 2016).

A I Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa teve como tema “A construção da Rede de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – RENADI”, sendo o objetivo principal do evento definir estratégias para a implementação desta rede. Em sua avaliação, realizada durante a reunião ordinária do Comid em março de 2006, concluiu-se que o local escolhido foi inadequado pois haviam muitas escadas, fazia muito calor e as cadeiras também não eram adequadas. Sobre os Grupos de Trabalho, avaliou-se que houve falta de objetividade e necessidade de uma maior preparação dos participantes para esses eventos. Como ponto positivo, houve boa representatividade das pessoas idosas.

Não foi encontrado relatório sobre a I Conferência Municipal, porém no relatório da II Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa foram descritas e avaliadas as deliberações da I Conferência.

A II Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa aconteceu nos dias 27 e 28 de maio de 2008, tendo como objetivo geral avaliar os avanços e identificar os desafios que ainda se

impõem à reestruturação e construção efetiva da Rede Municipal de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, definindo prioridades, analisando metas cumpridas e aquelas ainda a serem cumpridas no município.

Entre delegados e observadores o evento congregou 181 (cento e oitenta e um) participantes, sendo 39 (trinta e nove) delegados representantes do poder público e 92 (noventa e dois) delegados representantes da sociedade civil, e ainda um total de 50 (cinquenta) observadores. Dentre os participantes com direito a voz e voto 76 (setenta e seis) tem 60 anos ou mais, perfazendo um percentual de 58% (cinquenta e oito por cento).

A metodologia de trabalho da conferência contou com a formação de Grupos de Trabalho temáticos: GRUPO 1 – Ações para efetivação dos direitos da pessoa idosa, Assistência e Previdência Social; GRUPO 2 – Enfrentamento à violência contra a pessoa idosa; GRUPO 3 – Controle Social e Financiamento; GRUPO 4 – Efetivação dos direitos da pessoa idosa quanto à promoção, proteção e defesa: Educação, Cultura, Esporte e Lazer; GRUPO 5 - Efetivação dos direitos da pessoa idosa quanto à promoção, proteção e defesa: Saúde; GRUPO 6 - Efetivação dos direitos da pessoa idosa quanto à promoção, proteção e defesa: Transporte.

As deliberações aprovadas na I Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa que teve como tema a construção da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (RENADI) foram apresentadas e discutidas nos grupos, seguido da avaliação de sua implementação nos últimos dois anos, identificando os avanços, as dificuldades e os desafios a serem enfrentados e atendidos para consolidação destas, bem como novas propostas a serem implementadas no próximo triênio 2008 – 2010.

Depois, a plenária reuniu-se para apreciação e aprovação das deliberações dos Grupos de Trabalho. Por fim, foi realizada a eleição dos delegados que irão representar o município na II Conferência Estadual, sendo eles oito delegados representantes da sociedade civil e três representantes do poder público.

A seguir, alguns destaques da avaliação das deliberações da I Conferência e das propostas da II Conferência, a partir das informações contidas no Relatório da II Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, divididas por eixos temáticos:

Eixo: 1 – Construção da rede de proteção e Defesa da Pessoa Idosa

Subtema: 1 – Ações para efetivação dos direitos da pessoa idosa

Não houve proposições na I Conferência Municipal para este eixo, foram inclusas na II Conferência três proposições baseadas nas deliberações da I Conferência Nacional realizada em 2006: ampliação da prioridade do atendimento a pessoa idosa para a área da saúde; salário para o cuidador do idoso de baixa renda; unificar a idade para 60 anos para todos os benefícios socioassistenciais.

Eixo 2 – Construção da rede de proteção e Defesa da Pessoa Idosa

Subtema 2 - Enfrentamento à violência contra a pessoa idosa

As deliberações focalizaram em ações educativas, campanhas, eventos e socialização de informações. Foi avaliado que continuam em andamento, pois foram realizadas diversas ações em parcerias com diferentes serviços (CRAS, Nucavi, UFES, Centros e Grupos de Convivência, Secretarias Municipais de Saúde e de Esportes; porém foi apontado que a divulgação dos eventos e das informações não abrangeu todos as pessoas idosas, faltou divulgação em massa nos meios de comunicação, houveram poucas ações que promoveram encontros intergeracionais e pouca participação das famílias nas atividades voltadas e desenvolvidas para a pessoa idosa.

Claro que as ações educativas têm sua importância, mas seria importante se as deliberações também se voltassem também para o campo da construção de ações concretas de fortalecimento da rede de proteção, como a criação de um fluxo para atendimento dos casos de violência e ampliação dos atendimentos nos serviços de média e alta complexidade na assistência social para a população idosa.

Eixo: 3 – Construção da rede de proteção e Defesa da Pessoa Idosa

Subtema 3 – Controle social

Algumas deliberações desse eixo foram contempladas em outros grupos, como a priorização no atendimento à pessoa idosa nas Unidades de Saúde, manutenção do Benefício de Prestação Continuada, divulgação do Nucavi, infraestrutura adequada para os Grupos de Convivência e inclusão da pessoa idosa da sociedade.

A proposta de promover a divulgação da Política Nacional do Idoso foi considerada como ainda em andamento. Foram realizados eventos e seminários com maior participação da população idosa, além da criação de Grupos e Centros de Convivência. Como dificuldade encontrada foi apontado que existe interesse político na não divulgação da Política Nacional do Idoso.

As propostas relacionadas à divulgação da dotação orçamentária foram avaliadas como concluídas, pois os dados se encontram no site da prefeitura. Porém, foi sinalizado que existe dificuldade no acesso à informação em meios digitais por parte de grande parte da população idosa.

Eixo: 4 - Construção da rede de proteção e Defesa da Pessoa Idosa

Subtema 4 – FINANCIAMENTO

Nesse eixo também não houveram proposições na I Conferência Municipal, assim, foram incluídas na II Conferência duas proposições baseadas nas deliberações da I Conferência Nacional: garantir a qualificação e requalificação profissional de pessoas idosas e capacitação de profissionais que atuam em serviços voltados para esse segmento, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e demais Ministérios afins, observando a demanda de cada Município; criar um sistema de informação sobre financiamento, com monitoramento e controle de órgãos de representação das pessoas idosas.

Eixo 5 – Construção da rede de proteção e Defesa da Pessoa Idosa

Subtema 5.1 - Ações para efetivação dos direitos da pessoa idosa quanto à promoção, proteção e defesa - EDUCAÇÃO

Para este eixo haviam três propostas na I Conferência Municipal. A primeira se refere à inclusão de temas como o processo de envelhecimento e respeito à pessoa idosa na grade curricular do ensino fundamental. Foi apontada como ainda em andamento, foi confeccionada uma cartilha informativa para ser distribuída nas escolas e são previstas reuniões mensais do Comid junto à Secretaria Municipal de Educação para avaliação dos avanços.

A segunda proposta demanda capacitação para os técnicos que trabalham com a população idosa e cuidados. Foi avaliada como concluída, após a realização de capacitação para cerca de 250 técnicos de diferentes secretarias municipais.

Quanto à última proposta, redução dos níveis de analfabetismo, foi avaliado que o prazo foi insuficiente para execução do projeto e houve descontinuidade do mesmo. Havia sido planejada a criação do Centro de Educação para Jovens, Adultos e Idosos e a realização de projeto de alfabetização em parceria entre a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria de Educação nos Centros de Convivência.

Como nova proposta, foi prescrita a priorização de ações de ensino formal e não-formal que contemplem temas relacionados ao respeito aos Direitos Humanos, cuidados para saúde e reflexão do seu papel social para a população idosa.

Eixo 5 – Construção da rede de proteção e Defesa da Pessoa Idosa

Subtema 5.2- Ações para efetivação dos direitos da pessoa idosa quanto à promoção, proteção e defesa - ASSISTÊNCIA SOCIAL e PREVIDÊNCIA SOCIAL

Neste eixo, as deliberações estão confusas no relatório da Conferência. A primeira proposta está como revisão e alteração no art. 34 do Estatuto do Idoso, que trata do Benefício de Prestação Continuada, porém, não está claro qual seria a alteração sugerida e não foi sinalizada qual a situação da proposição – se está em andamento, se foi concluída ou não cumprida.

A próxima proposta se refere à redução dos impostos pagos pelas pessoas idosas. Também não foi apontada a situação atual, mas sinalizou-se como dificuldade encontrada os possíveis impactos na arrecadação.

Sobre a proposta de reajuste da aposentadoria com base no salário mínimo, apenas está escrito que há uma discussão em andamento, sem demais detalhes ou avaliações.

A última proposição estabelece a construção de novas unidades de atendimento à pessoa idosa, como Centro Dia, Centro de Convivência e ILPs. Foi avaliada como ainda em andamento, pois estão sendo construídos dos novos Centros de Convivência no município. Quanto à dificuldade encontra, foi apontada a limitação do orçamento.

Eixo 5 – Construção da rede de proteção e Defesa da Pessoa Idosa

Subtema 5.3 - Ações para efetivação dos direitos da pessoa idosa quanto à promoção, proteção e defesa - CULTURA, ESPORTE E LAZER

A proposta de implementação da Semana do Idoso com atividades culturais, lúdicas e educativas foi avaliada como concluída e em continuidade, pois foram promovidas ações e oficinas voltadas para o envelhecimento saudável. Como maior dificuldade encontrada, foi apontada a limitação e alta rotatividade de recursos humanos, afetando a capacidade de atendimento de um número maior de pessoas idosas e descontinuidade dos projetos.

Também havia sido deliberada a construção e/ou implementação de equipamentos adaptados nas praças poliesportivas, que foi sinalizada como em andamento.

As novas propostas da II Conferência foram voltadas para o atendimento às pessoas idosas que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Deliberou-se a priorização na alocação de recursos e viabilização da participação desse público nas ações de saúde, esporte, cultura e lazer.

Eixo: 5 – Construção da rede de proteção e Defesa da Pessoa Idosa

Subtema: 5.4 – Efetivação dos direitos da pessoa idosa quanto à promoção, proteção e defesa: TRANSPORTE

As deliberações da I Conferência se voltaram para a acessibilidade nos transportes públicos e direito à gratuidade na passagem interestadual. Foram avaliadas como parcialmente atendidas.

As novas proposições tratam da realização de capacitação com motoristas e cobradores e concessão de gratuidade da passagem intermunicipal.

Eixo: 5 – Construção da rede de proteção e Defesa da Pessoa Idosa

Subtema: 5.5 – Efetivação dos direitos da pessoa idosa quanto à promoção, proteção e defesa: SAÚDE

Este foi o eixo com o maior número de proposições deliberadas na I Conferência. Duas proposições se relacionam com a ampliação do atendimento de profissionais especializados, que foram avaliadas como em andamento, porém salientou-se como dificuldade a disponibilização de vagas para ocupação destes profissionais no quadro da prefeitura.

Outras três propostas se referem à melhoria no atendimento à pessoa idosa nas unidades de saúde (criação de atendimento de emergência, priorizar o atendimento à pessoa idosa, verificar as filas), que também foram avaliadas como em andamento. Como dificuldades, foi colocada novamente a questão da falta de profissionais para agilizar o atendimento, bem como a falta de conhecimento de alguns profissionais sobre as prioridades de atendimento.

Foi colocada uma proposta que se refere a melhorias na oferta de medicamentos de alto custo para a população idosa, sendo avaliada como em andamento. A proposição de ser realizada capacitação de conselheiros do Comid na área da saúde foi avaliada como não atendida, sendo apontada que a inclusão deste tema depende da organização do próprio Comid.

As novas propostas deliberadas na II Conferência dentro do eixo Saúde foram: agilizar a marcação de consultas de especialidades; implantação de serviço de internação domiciliar com fornecimento de insumos e fraldas descartáveis; criação de rede de serviços (ampliação do Centro de Referência de Atendimento ao Idoso - CRAI para outras Unidades de Saúde; criação do Centro Dia; e ampliação da equipe interdisciplinar em todas as Unidades de Saúde).

Observou-se que, de forma geral, as deliberações da I Conferência Municipal focalizaram em ações educativas, campanhas, eventos e socialização de informações. Foi avaliado que continuam em andamento, pois foram realizadas diversas ações em parcerias com diferentes serviços (CRAS, Nucavi, UFES, Centros e Grupos de Convivência, Secretarias Municipais de Saúde e de Esportes; porém foi apontado que a divulgação dos eventos e das informações não abrangeu todos as pessoas idosas, faltou divulgação em massa nos meios de comunicação, houveram poucas ações que promoveram encontros intergeracionais e pouca participação das famílias nas atividades voltadas e desenvolvidas para a pessoa idosa.

Destacamos também que em sua maioria as propostas foram avaliadas como em andamento, poucas foram demarcadas como concluídas satisfatoriamente, e algumas não foram realizadas. Entendemos que existe a necessidade de maior atendimento do governo municipal às

deliberações da Conferência, e também maior acompanhamento e cobrança do Comid e da própria população idosa para que as propostas sejam atendidas.

Na avaliação da II Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, realizada durante a 63ª Reunião Ordinária em 2008, os conselheiros apontaram como pontos positivos a organização do evento, as falas dos palestrantes e a participação da sociedade civil. Os pontos negativos identificaram foram o tempo para discussão nos grupos de trabalho insuficiente para a construção de ideias e o lanche que não atendeu a todos. Uma das conselheiras que coordenou um dos grupos de trabalho apontou sobre a necessidade de haver uma melhor compreensão por parte dos participantes sobre o que significa o espaço da conferência. Assim, foi frisada a importância da realização das pré-conferências nos territórios e sugerido que “a participação popular seja pauta de discussão nos grupos de convivência para que as pessoas se apropriem de informações que lhes dê maior possibilidade de opinamento, contribuição e proposição” (Ata da 63ª Reunião Ordinária, 2008).

Foi destacado, também, a importância do “fortalecimento das instâncias de participação social, conferências, fóruns e o próprio conselho para que se acompanhe e avalie a execução das deliberações da conferência” (Ata da 63ª Reunião Ordinária, 2008).

A II Conferência Nacional foi realizada em março de 2009, mobilizando aproximadamente 61 mil pessoas, em 1.154 municípios, através de reuniões ou encontros realizados previamente em âmbito municipal, regional e estadual, sob a coordenação da então Secretaria de Direitos Humanos, com representantes governamentais e não governamentais (BRASIL, 2010a). Teve como tema a Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, com nove eixos temáticos:

- efetivação de direitos (50 deliberações);
- enfrentamento à violência (16 deliberações);
- atenção à saúde (63 deliberações);
- previdência social (23 deliberações);
- assistência social (44 deliberações);
- educação, cultura, esporte, lazer (26 deliberações);
- transportes, cidade e meio ambiente (18 deliberações);

- gestão, participação e controle democráticos (28 deliberações);
- financiamento (38 deliberações).

De acordo com Faleiros (2016) as deliberações da II CNDPI enfatizaram a necessidade de implantação dos serviços, do fortalecimento das organizações e da valorização da pessoa idosa. Entre as deliberações, destacamos a promoção do fortalecimento dos fóruns de participação da sociedade civil, das pessoas idosas, dos profissionais e dos interessados em questões referentes ao segmento idoso, no sentido de incentivar a organização do movimento social e o exercício da cidadania.

A III Conferência Nacional, realizada em novembro de 2011, aprovou 26 deliberações em quatro eixos (BRASIL, 2011):

- envelhecimento e políticas de Estado – pactuar caminhos intersetoriais (10 deliberações);
- protagonismo da pessoa idosa na conquista e na efetivação dos seus direitos (5 deliberações);
- fortalecimento e integração dos conselhos – existir, participar, estar ao alcance, comprometer-se com a defesa dos direitos dos idosos (6 deliberações);
- diretrizes orçamentárias, plano integrado e orçamento público da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – conhecer para exigir, exigir para incluir, fiscalizar (5 deliberações).

Faleiros (2016) destaca a preocupação em ser implantado o Sistema de Garantia de Direitos da Pessoa Idosa, com a proposta de criação de delegacias especializadas, centros de atendimento, promotorias, serviços em rede dentro de um plano nacional. O autor aponta que a III Conferência Nacional foi importante para acentuar a necessidade de fortalecimento dos conselhos e de garantir orçamentos para a consolidação da institucionalidade. Em uma das deliberações lê-se: “garantir a participação efetiva da pessoa idosa no planejamento dos programas sociais nas áreas de saúde, educação e assistência social com base no Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento” (BRASIL, 2011, p. 2).

A III Conferência Municipal do Idoso aconteceu em 2011 e foi avaliada na 96ª Reunião Ordinária do Comid que a linguagem utilizada não atingiu a todos as pessoas idosas o que comprometeu a participação na Conferência por desconhecimento de conceitos, informações, legislação. Não constam registro das deliberações da Conferência nos documentos consultados para a pesquisa.

A IV Conferência Municipal foi realizada em maio de 2015, tendo como tema “Protagonismo e Empoderamento da Pessoa Idosa: Por um Brasil de Todas as Idades”, proposto pelo Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Idosa. A proposta, segundo o relatório final da IV Conferência, teve como objetivo propiciar a reflexão e a discussão sobre o protagonismo, o empoderamento e suas consequências nas transformações sociais, como estratégia na garantia dos direitos da pessoa idosa.

Como forma de incentivo à participação da população idosa, foram realizadas cinco ações de mobilização para a Conferência em diferentes regiões do município, das quais participaram cerca de 127 pessoas idosas.

Durante a Conferência, foram realizadas palestras e falas com temas como processo de envelhecimento, a construção da política voltada para a população idosa, protagonismo e empoderamento da pessoa idosa e a participação social. No material entregue aos participantes continham textos informativos com conceitos e termos importantes para o debate, sobre sistema de garantia de direitos humanos, síntese do marco legal dos direitos da pessoa idosa e a Política Nacional do Idoso.

Para as discussões, avaliação das deliberações das conferências anteriores e construção de novas proposições, foram constituídos quatro painéis temáticos divididos por eixos: 1. Gestão (Programas, projetos e ações); 2. Financiamento (Fundo do Idoso e Orçamento Público); 3. Participação (Política e Controle Social); 4. Sistema de Garantia de Direitos Humanos. Dentro de cada painel, foram realizadas apresentações para subsidiar o debate.

A seguir, apresentamos uma síntese das deliberações da Conferência de acordo com os eixos temáticos:

Eixo 1. Gestão (Programas, projetos e ações)

Tabela 2 - Deliberações do eixo 1. Gestão (Programas, projetos e ações) da IV Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa

Eixo 1. Gestão (Programas, projetos e ações)	
DELIBERAÇÕES	ESFERA
Plano integrado municipal, intrasetorial e intersetorial de atenção integral a pessoa idosa, com ênfase na prevenção e enfrentamento à violência; fortalecimento de vínculos familiares; criação e ampliação dos serviços de assistência domiciliar nas secretarias de assistência social e saúde; garantia de serviço público de acolhimento institucional que proporcione autonomia e convivência familiar e comunitária; e realização de atividades culturais, educativas, esportivas e recreativas.	Municipal e Estadual
Melhorias na infraestrutura dos grupos de convivência (acessibilidade, recursos humanos e materiais, espaço físico).	Municipal
Capacitação e qualificação de técnicos/profissionais que trabalhem com pessoas idosas, a fim de promover uma assistência qualificada e criar ações interventivas de orientação ao cuidador (familiar ou não) da pessoa idosa, sendo o cuidador a pessoa com a qual o idoso tem vinculação e que de fato exerça o cuidado.	Municipal, Estadual e Federal
Realização de ações socioeducativas permanentes pela Secretaria Municipal de Trânsito - SETRAN, sob o acompanhamento e fiscalização do COMID, para trabalhadores do transporte coletivo rodoviário com intuito de esclarecer os direitos e deveres da pessoa idosa.	Municipal
Propor ao Ministério Público a realização de fiscalização sistemática junto às empresas de transporte rodoviário interestadual para garantia da efetividade da gratuidade; e agilização e acompanhamento dos processos gerados no MP para minimizar os danos e vulnerabilidade social que são agravados pela morosidade judicial.	Municipal, Estadual e Federal
Assegurar que o Governo Estadual efetive a gratuidade das passagens intermunicipais para a pessoa idosa, ratificada pelo Fórum Interconselhos e deliberações das Conferências Municipais e Estadual.	Municipal e Estadual
Melhoria da estrutura urbana visando a adequação do acesso da pessoa idosa com mobilidade reduzida/deficiência, facilitando o deslocamento (Política de Acessibilidade).	Municipal, Estadual e Federal
Ampliar a Estratégia de Saúde da Família (ESF) em todas as Unidades de Saúde e garantir que os profissionais da atenção primária à saúde tenham os conhecimentos e habilidades necessários para lidar com as especificidades da pessoa idosa, através de estratégias de educação permanente e de seleção dos profissionais por meio de concurso público.	Municipal, Estadual e Federal
Garantir a implantação e ampliação de serviços como Centro Dia, Centro de Convivência, Instituição de Longa Permanência (ILP), Programa de Cuidadores municipais e Casa de Acolhimento Provisório, priorizando sua instalação em espaços públicos do município, e, na inexistência de vagas de ILPI's municipais, o município deverá garantir o acesso ao serviço, mediante aquisição de vagas em ILPI's privadas no município de Vitória.	Municipal

Assegurar ao idoso o acesso à internação em leitos hospitalares, de forma qualificada e igualitária, respeitando os critérios de gravidade e proximidade à sua residência.	Municipal
--	-----------

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Relatório Final da IV Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Vitória - ES.

As deliberações deste eixo tiveram como foco a articulação e a intersetorialidade; a melhoria da estruturação de serviços já existentes, a partir da qualificação dos profissionais, melhorias de infraestrutura e acessibilidade, ações educativas; e ampliação do atendimento à pessoa idosa.

Eixo 2. Financiamento (Fundo Municipal do Idoso e Orçamento)

Tabela 3 - Deliberações do Eixo 2. Financiamento (Fundo Municipal do Idoso e Orçamento) da IV Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa

Eixo 2. Financiamento (Fundo Municipal do Idoso e Orçamento)	
Deliberações	Esfera
Aprimorar os canais de publicização dos dados referentes ao orçamento destinado à área do idoso, no Portal de Transparência, Vitória Online, dentre outros. Tornando as informações mais acessíveis e inteligíveis à população em geral.	Municipal
Garantir a participação do Conselho Municipal do Idoso - Comid nas diferentes instâncias quando da elaboração dos instrumentos de gestão: Plano Plurianual, Plano Municipal, Programação Anual e Orçamento Anual.	Municipal
Priorizar áreas de maior risco social, tendo como base dados estatísticos e indicadores sociais e de saúde, para alocação de recursos e implementação de serviços das diversas modalidades de atendimento, articulando os níveis de gestão/complexidade.	Municipal (Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança Pública)
Unificar a idade para 60 (sessenta) anos de idade para acesso a todos os benefícios.	Federal
Conhecer, fiscalizar e acompanhar a execução das obras/serviços previstos no orçamento participativo que visam beneficiar o idoso.	Municipal
Realizar um estudo do custo de atendimento ao idoso em diferentes modalidades, adequando o valor <i>per capita</i> para garantir este atendimento conforme legislação vigente.	Municipal, Estadual e Federal (Saúde, Educação, Assistência Social)
Estabelecer uma periodicidade para apresentação dos dados referentes à destinação dos recursos orçamentários e financeiros de cada secretaria para atendimento ao idoso ao Comid.	Municipal

Estabelecer prazos para que o órgão gestor (SEMAS, SEMFA e PGM) encaminhe as questões de ordem administrativas para a implementação do Fundo Municipal do Idoso.	Municipal
Assegurar recursos financeiros para a realização de concursos públicos, a fim de garantir quadro permanente de profissionais, reduzindo a rotatividade e interrupção dos serviços prestados no município de Vitória.	Municipal

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Relatório Final da IV Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Vitória - ES.

O desafio na construção de propostas para esse eixo é em relação a inclusão nas diferentes instâncias de gestão dos recursos necessários para a execução das ações. Para isso, foi necessária uma discussão para entendimento do processo orçamentário que compreende as fases de elaboração e execução das diferentes leis orçamentárias, pois cada uma tem seus procedimentos próprios de elaboração, aprovação e implementação pelos Poderes Legislativo e Executivo. A compreensão destes procedimentos é essencial para a participação social no processo decisório.

As propostas deliberadas neste eixo tratam, em sua maioria, sobre a participação do Comid na elaboração dos planos de gestão, bem como na fiscalização e acompanhamento da execução de obras e serviços previstas no orçamento participativo; e a publicização dos dados referentes aos orçamentos.

Outras propostas que destacamos é a de priorizar áreas de maior risco social com base em indicadores sociais e de saúde para alocação de recursos e implantação de serviços das diversas modalidades de atendimento; a unificação da idade para acesso a todos os benefícios em 60 anos de idade (por exemplo o BPC é para pessoas a partir de 65 anos); e a realização de concursos públicos para assegurar quadro permanente de profissionais para atendimento às pessoas idosas nas políticas.

Eixo 3. Participação (Política e de Controle Social)

Tabela 4 - Deliberações do Eixo 3. Participação (Política e de Controle Social) da IV Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa

Eixo 3. Participação (Política e de Controle Social)	
Deliberações	Esfera

Fortalecer a participação dos idosos nos espaços de participação social existentes no município (orçamento participativo, fóruns, conselhos locais de saúde, audiências públicas, CLAS, Comid, Conselho municipal da Assistência Social, Conselho municipal de Saúde e demais Conselhos), com a garantia de que os cronogramas destas reuniões estejam disponíveis em diferentes locais da comunidade (Unidades de Saúde, CRAS, CREAS, igrejas, outros conselhos etc).	Municipal
Integração e Fortalecimento dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Políticas e de Direitos da Pessoa idosa, estabelecendo planos de ação conjuntos, programas de capacitação continuada para o exercício do controle social e intersetorialidade.	Municipal, Estadual e Federal
Fortalecer o Fórum Permanente de Conselhos de Idosos da região Metropolitana, através da articulação com o Conselho Estadual do Idoso.	Estadual
Articular, a partir da Casa dos Conselhos de Vitória, discussões semestrais entre os conselhos municipais de assistência, idoso, pessoa com deficiência, segurança alimentar, saúde e demais órgãos, para diagnosticar, promover e fortalecer ações intersetoriais e comuns a esses conselhos.	Municipal
Realizar pautas conjuntas de monitoramento e fiscalizações das ações desenvolvidas para pessoa idosa, pelos conselhos envolvidos na Política Nacional do Idoso.	Municipal
Criar câmara intersetorial de técnicos envolvidos na execução das políticas públicas voltadas à pessoa idosa com o objetivo de integrar ações, sistematizar informações, monitorar e avaliar ações, bem como, o exercício do controle social.	Municipal
Ampliar a inscrição, fiscalização, avaliação e estruturação da Rede de Defesa e Proteção dos Direitos da Pessoa Idosa na esfera municipal, a partir de melhorias da infraestrutura do Comid.	Municipal
Promover capacitação continuada para os conselheiros e usuários dos serviços voltados a pessoa idosa ampliando sua divulgação para garantir maior participação.	Municipal
Fortalecer o Comid através de criação/ampliação do quadro de técnicos (multidisciplinar) e melhorias da infraestrutura (veículo, equipamentos, materiais permanentes e não permanentes) desse conselho.	Municipal
Promover capacitação continuada para os conselheiros e técnicos envolvidos com a temática do idoso, utilizando metodologias presenciais e à distância (EAD).	Estadual e Federal

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Relatório Final da IV Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Vitória - ES.

Este eixo focou em debater estratégias para estimular a participação social das pessoas idosas, promover a disseminação do conhecimento sobre os direitos da pessoa idosa e seus direitos como cidadão, trazendo termos como “empoderamento” e “protagonismo” como chaves para a discussão.

Assim, as propostas deliberadas giram em torno do fortalecimento dos espaços de participação social existentes no município de Vitória; fortalecimento e ampliação da articulação destes espaços com outras instâncias municipais, estaduais e federais; criação de câmara intersetorial

de técnicos envolvidos na execução das políticas públicas voltadas à pessoa idosa; promoção de capacitação continuada para os conselheiros e técnicos envolvidos com a temática da pessoa idosa.

Eixo 4. Sistema de Garantia de Direitos Humanos

Tabela 5 - Deliberações do Eixo 4. Sistema de Garantia de Direitos Humanos da IV Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa

Eixo 4. Sistema de Garantia de Direitos Humanos	
Deliberações	Esfera
Criar e estruturar Vara Especializada de atendimento as situações de violação dos direitos dos idosos.	Estadual (Judiciário e Legislativo)
Melhorar a Infraestrutura Física e Recursos Humanos da Delegacia de Atendimento e Proteção ao Idoso, para atendimento em regime de 24 horas e Delegado que se mantenha no período mínimo de dois anos.	Estado
Fortalecer a inclusão da pessoa idosa no serviço de mediação de conflitos da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos SEMCID.	Municipal
Priorizar a diminuição da rotatividade dos membros do Ministério Público e Delegados que atuam na promotoria do idoso.	Estadual
Efetiva atuação do Ministério Público do Idoso e divulgação de suas ações e competências.	Estadual
Garantir a reserva de 02 (duas) vagas gratuitas por veículo de transporte público, conforme Artigo 40 do Estatuto do Idoso.	Municipal, Estadual e Federal
Garantir o Direito Humano e Alimentação Adequada e Saudável para a pessoa idosa nos serviços de atendimento de acordo com a legislação específica.	Municipal, Estadual e Federal
Fortalecimento da rede de proteção e implantação de serviços de acolhimento institucional para pessoas idosas com direitos violados e sem condições de permanência no ambiente familiar.	Municipal
Garantir a instalação e manutenção dos espaços de educação, cultura, esporte e lazer nas comunidades e nos Centros de Convivência da Terceira Idade.	Municipal
Realizar campanhas permanentes sobre ações de prevenção e enfrentamento a violência contra a pessoa idosa, nos meios de comunicação, utilizando, inclusive, espaços de utilidade pública.	Municipal, Estadual e Federal
Divulgar e implementar o fluxo de acolhimento, atendimento e acompanhamento a pessoa idosa em situação de violação de direitos, junto aos municípios e à rede de serviços.	Municipal
Formação permanente dos profissionais que compõem a rede de proteção visando qualificar o atendimento às pessoas idosas em situação de violação de direitos.	Municipal, Estadual e Federal

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Relatório Final da IV Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Vitória - ES.

No último eixo, o tema trabalhado foram ações voltadas à garantia do Sistema Nacional de Direitos Humanos. Assim como em outros eixos, algumas deliberações estão relacionadas à formação de uma equipe permanente e qualificada para o atendimento à pessoa idosa. Também destacamos a deliberação com pedido de melhorias na infraestrutura da Delegacia do Idoso, que foi instaurada a partir de deliberação do Comid.

Além disso, deliberou-se a criação de Vara Especializada para atendimento de situações de violação dos direitos das pessoas idosas; atuação mais efetiva por parte do Ministério Público; fortalecimento da rede de proteção e implantação de serviços de acolhimento institucional para pessoas idosas em situação de violação de direitos; divulgação e implementação do fluxo de atendimento e acompanhamento a pessoa idosa em situação de violação de direitos; bem como a realização de campanhas permanentes de prevenção e enfrentamento a violência contra a pessoa idosa.

Além das deliberações nos eixos temáticos, foram aprovadas em plenária algumas moções. As moções dizem respeito a assuntos que não foram tratados durante a Conferência e não necessariamente são referentes à Política do Idoso, podendo ser de repúdio, indignação, apoio ou recomendação. As moções aprovadas são encaminhadas às devidas instâncias para conhecimento e providências.

Foi aprovada moção de repúdio em relação ao desligamento da linha telefônica que era utilizada como referência de meio de contato com a Casa dos Conselhos, o que impacta diretamente no recebimento de denúncias de violações de direitos.

Também foi aprovada moção de repúdio contra a PEC 451, que esteve em tramitação no Congresso Nacional, que tratava da extinção do Sistema Único de Saúde - SUS no país.

Foram aprovadas quatro moções de recomendação. A primeira se refere à regulamentação e operacionalização do Fundo Municipal de Direitos do Idoso gerido pelo Comid. A segunda trata sobre a implantação da atenção domiciliar no âmbito da saúde e ampliação do Serviço Especializado de Atendimento Domiciliar - SEAD na Proteção Social de Média e implantação

o atendimento domiciliar na Proteção Social Básica no âmbito da assistência social. Destacamos que o último, Serviço de Atendimento no Domicílio - SAD, foi implantado em Vitória apenas em janeiro de 2023 (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2023).

A moção de recomendação seguinte se refere a construção de um plano intersetorial de atenção as Instituições de Longa Permanência - ILP's nas três esferas de governo e a revisão da legislação que regulamenta tais instituições a fim de unificar parâmetros e normas. A última moção recomenda a realização de um estudo do custo de atendimento a pessoa idosa em diferentes modalidades, adequando valor *per capita* utilizado como referência na execução dos serviços para assegurar o atendimento digno e de qualidade a pessoa idosa.

Nossa análise se torna um pouco prejudicada pela ausência de documentos referentes às deliberações da I e da III Conferência Municipal, porém ao comparar os relatórios disponíveis da II e da IV Conferência, percebe-se que houve um avanço nas propostas em relação às deliberações e organização do evento.

Na avaliação da III Conferência Municipal pelo Comid realizada em na 96ª Reunião Ordinária do conselho, havia sido apontado como um dos entraves para a participação plena das pessoas idosas a linguagem utilizada e o desconhecimento de conceitos, informações e legislação. Conforme registrado no relatório da IV Conferência, a organização do evento preocupou-se em disponibilizar a todos os participantes um material de apoio com textos informativos para subsidiar a discussão, o que contribuiu para um debate mais qualificado e na construção de propostas mais concretas e embasadas.

Porém, na avaliação da IV Conferência Municipal do Idoso, realizada durante a 136ª Reunião Ordinária do Comid, foi destacado que as pessoas idosas, que seriam os protagonistas, não participaram como deveriam nas discussões, houve desproporção de número de participantes, havendo grande número de trabalhadores dos serviços voltados à pessoa idosa, além das deliberações terem sido tomadas “à toque de caixa”.

Sendo assim, apesar dos avanços alcançados, ainda há caminho a ser percorrido para que a população idosa de Vitória participe ativamente como protagonista da discussão.

3.8 - Avanços, desafios e os limites do Comid enquanto um dos espaços de participação institucionalizada e representação política das pessoas idosas em Vitória

Bravo (2001) aponta alguns limites e possibilidades dos conselhos, tendo como referência a concepção dos mesmos enquanto espaços de luta pela conquista da hegemonia. Algumas questões apontadas pela autora que necessitam de enfrentamento para a ampliação do potencial de ação dos conselhos são: falta de respeito por parte do poder público das deliberações dos conselhos, como também das leis que regulamentam seu funcionamento; burocratização das ações e dinâmica dos conselhos que não viabilizam a efetiva participação dos representantes; tímido posicionamento dos conselhos em relação à agenda neoliberal; falta de conhecimento da sociedade civil organizada sobre os conselhos e ausência de articulação entre representantes e suas bases; contribuição ainda consideravelmente parca para a democratização da esfera pública; falta de soluções jurídicas mais ágeis quanto à necessidade de enfrentamento com o executivo; e a articulação da luta por direitos com o movimento por transformações no plano econômico, superando a visão politicista da política social.

Em relação ao Comid, destacamos como uma das principais dificuldades a falta de domínio e conhecimento sobre algumas questões por parte de alguns conselheiros, o que prejudica a possibilidade de um debate com maior embasamento, e, para além disso, para o entendimento do seu próprio lugar e papel enquanto conselheiro. Nas avaliações das Conferências realizadas, a questão da falta de preparo e entendimento dos participantes para as discussões foi apontada diversas vezes. Ao longo do período estudado, não se apresentou resolução para essa questão de forma efetiva.

Uma das conselheiras da Gestão do Biênio 2007-2009, durante a avaliação da gestão realizada na 78ª Reunião Ordinária em 2009, relatou que avalia seu tempo no Conselho como muito importante para sua militância na luta pelos direitos da pessoa idosa. Relatou também que o conselho cresceu muito, mas enfatizou que as discussões da plenária precisam ter concretude, e os participantes necessitam ter clareza sobre o papel do conselho (Ata da 78ª Reunião Ordinária, 2009).

Tatagiba (2002) afirma que a qualificação dos conselheiros é essencial para que se possa intervir mais ativamente no diálogo deliberativo no interior dos conselhos.

Outra dificuldade que consideramos importante é a forte influência da secretaria executiva no direcionamento das reuniões, por vezes tomando à frente da presidência na condução da plenária. Entendemos a importância da figura de um profissional no apoio técnico para oferecer suporte ao conselho, porém a atuação deste não pode atravessar as discussões.

Os conselheiros entrevistados fizeram suas considerações em relação às maiores dificuldades ou desafios enfrentados pelo Comid:

A comunicação entre os conselheiros é muito ruim, então as informações ficam atravessadas (Conselheira 2 - Sociedade Civil - organização de usuários da política).

Eles (os idosos) precisam ocupar os espaços que estão discutindo as coisas pra eles, porque eu, relativamente jovem, discutindo uma questão do idoso é uma situação, outra é o idoso discutindo sobre a política para eles (Conselheira 4 - Poder Público).

Assim, reiteramos a necessidade do fortalecimento da representação da Sociedade Civil, com maior presença de pessoas idosas debatendo as políticas voltadas a essa população.

Bravo e Souza (2002) apontam que, para o enfrentamento dessas questões, o aprofundamento de investigações acerca da temática, assim como a efetivação de assessorias aos conselhos têm-se apresentado como propostas na perspectiva do fortalecimento do Controle Social.

Por outro lado, também identificamos importantes avanços alcançados pelo Comid nos seus quinze anos de atuação. Os conselheiros entrevistados afirmaram como principais realizações do conselho:

A implantação do Fundo do Idoso, que foi uma coisa que a gente brigou muito pra acontecer, as campanhas de mobilização que fizemos sobre o 18 de Maio deram muito resultado, a participação no Fórum Metropolitano de Conselhos do Idoso (Conselheira 1 - Poder Público).

Os congressos, as ações educativas, as discussões sobre os assuntos (Conselheira 2 - Sociedade Civil - organização de usuários da política).

Concordamos com ambas as entrevistadas. A implementação do Fundo Municipal do Idoso foi uma conquista importante, apesar de ter esbarrado em alguns entraves para sua efetiva operacionalização.

Também destacamos a significativa atenção e preocupação do Comid na luta para garantir a formatação da rede de atendimento a pessoa idosa na cidade de acordo com o que especifica a

Tipificação Nacional dos serviços Socioassistenciais, deixando um legado estrutural importante para a execução do SUAS nos anos seguintes.

Em relação à violência contra a pessoa idosa, houveram avanços conquistados pelo conselho, como a implementação da Delegacia do Idoso e a articulação com diversas secretarias municipais, além do Ministério Público para a construção de uma rede de proteção e fluxo de atendimento às pessoas idosas vítimas de violência.

No que tange à composição do conselho, houveram avanços em parte. Avaliamos como positivo o aumento no número de representantes de usuários das políticas no segmento da Sociedade Civil, porém a questão sobre a representação do Poder Legislativo não foi superada.

Por fim, os conselheiros entrevistados foram perguntados se a participação no conselho mudou seu olhar para a pessoa idosa:

A gente começa a prestar atenção em alguns detalhes que antes a gente não via, né? Por exemplo a questão da acessibilidade, o olhar sobre o idoso que muitas pessoas tem de que idoso não pode mais fazer nada, e não é isso. A gente desenvolve mais empatia para com as questões (Conselheira 1 - Poder Público).

Eu só participei do Comid, porque eu já trabalhava com o idoso, se não eu nem conheceria o conselho. Antes a gente não tem muita ideia sobre o que tá acontecendo, aí cruza os braços. Mas hoje eu tenho consciência que a minha participação no conselho, mesmo com as dificuldades, ainda pode ajudar alguém. Isso pra mim é importante (Conselheiro 3 - Sociedade Civil - organização não-governamental).

Debert e Oliveira (2013, p. 136) afirmam que “estar no conselho é, ora representar seus próprios interesses como pessoa idosa a ser beneficiado por políticas específicas, ora tratar dos interesses de um outro”. Assim, novamente percebemos a importância da consciência dos conselheiros sobre o seu papel político no espaço do conselho, para a construção e fortalecimento da política para a pessoa idosa.

CONCLUSÕES

O processo de envelhecimento acelerado no Brasil e no mundo ocasiona aumento de demandas para as políticas de saúde, educação, lazer, acessibilidade, assistência social e outras áreas da vida. Entendemos, também, que este processo de envelhecimento não se dá da mesma forma para todos os sujeitos.

Assim, observamos uma ampliação da esfera de direitos das pessoas idosas. Porém, essa garantia no plano formal nem sempre tem se efetivado, visto que o Estado neoliberal desresponsabiliza-se quanto à sua intervenção. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que ocorre o avanço do neoliberalismo, há a ampliação dos espaços de participação social, espaços estes que foram resultado da luta de movimentos sociais desde a década de 1970 pela democratização do Estado brasileiro.

Compreender essas mudanças que ocorreram na relação entre Estado e sociedade civil foi essencial para compreendermos a conjuntura em que foram instituídos os conselhos no Brasil.

O entendimento do conceito de participação foi importante para compreensão da diferença entre “fazer parte” – estar somente participando em um grupo, e “tomar parte” ou “ser parte”, de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas, poder se inserir no processo de escolhas e decisões que possam vir a transformar a realidade de uma coletividade. A participação social é uma possibilidade de a sociedade civil organizada influir no processo de gestão das políticas públicas, através do exercício do controle social.

De acordo com a orientação teórica e política utilizada ao longo deste trabalho, baseando-se em Gramsci, entendemos os conselhos como espaços de tensionamento, contraditórios e em que diferentes interesses estão em disputa. Os conselhos apresentam potencial para contribuir na democratização da esfera pública.

Buscamos compreender as particularidades dos conselhos de direitos da pessoa idosa, sendo uma das características peculiares a possibilidade de a própria pessoa idosa participar do conselho, diferentemente, por exemplo, dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

Este estudo teve como propósito analisar o papel do Conselho Municipal do Idoso de Vitória - Comid enquanto um dos espaços de controle social, visando identificar sua interferência na elaboração, implementação e fiscalização da política municipal voltada para a população idosa de Vitória. Para isso, procurou-se caracterizar o contexto social e político de seu surgimento, quem foram os sujeitos envolvidos no processo, bem como o histórico das experiências participativas no município de Vitória.

Desde os anos 1970 constituem-se movimentos sociais importantes no município de Vitória, tendo como fortes aliadas as Comunidades Eclesiais de Base. O Conselho Popular de Vitória - CPV, criado em 1988, foi importante organização de luta popular no município na década de 80. Com a eleição do prefeito Vitor Buaiz, do Partido dos Trabalhadores, inicia-se um novo momento de gestão descentralizada na capital do Espírito Santo. As gestões seguintes derem continuidade à proposta de participação, porém com algumas mudanças.

A administração de Luiz Paulo Vellozo Lucas, à frente da prefeitura de Vitória a partir de 1997, afirma a intenção de colocar em curso a reforma gerencial da Prefeitura de Vitória, alterando o padrão de relação da administração com os movimentos organizados, visando eficiência e agilidade da máquina pública.

O Comid, surge em meio a um contexto de crescimento das instâncias de participação social, ao mesmo tempo em que ocorre um avanço da ofensiva neoliberal em todo o país. Foi criado por meio da Lei Municipal 4.946 de 15 de julho de 1999, sendo vinculado à Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda.

Infelizmente no presente estudo não foi possível identificar os sujeitos envolvidos no processo de implantação do Comid, pois não há registro em documentos e pela dificuldade encontrada de contatar possíveis informantes para serem entrevistados.

Segundo Carlos (2009), na experiência de participação social em Vitória, especialmente nas gestões do prefeito Luiz Paulo, os sentidos da participação, assim como o papel atribuído aos processos participativos, apontam para uma inserção dos instrumentos participativos em uma concepção “minimalista” de democracia, sendo a participação da sociedade civil entendida em um viés meramente consultivo, ao invés de concebida como um processo de autodeterminação

e de soberania popular na definição das políticas construídas a partir das interações sociais e deliberações coletivas.

Buscamos, neste estudo, analisar o processo deliberativo no Comid, suas pautas e seu vínculo com as demandas das pessoas idosas em Vitória. Para isso, foram reunidos diversos documentos, dentre atas, relatórios, convocação, decretos e resoluções, além de terem sido realizadas entrevistas na busca de compreender as principais demandas e pautas discutidas no âmbito do conselho.

Observamos que o processo deliberativo do Comid passa por diferentes etapas, desde as discussões nas Comissões Temáticas, até as discussões na plenária principal. As pautas que apareceram com mais frequência foram aquelas relacionadas às Comissões Temáticas, Políticas para a pessoa idosa, Planejamento, Articulações, Eventos, Resoluções e Projetos de Lei, Processo Eleitoral, Estrutura/funcionamento do conselho e Conferências.

As pautas menos frequentes foram as relacionadas à Capacitação dos conselheiros, Projetos, Avaliação, Eleição da diretoria, Rede de proteção, Fundo Municipal do Idoso, Questão asilar, Denúncias, Visitas técnicas a instituições, Política Municipal do Idoso, Delegacia do Idoso e Registro de instituições.

Contudo, observamos que muitas vezes os pontos de pauta são recorrentes pois não há resolutividade para a questão, que se estende por várias reuniões ou reaparecem em reuniões seguintes. Também notou-se que não foram registrados os retornos de algumas deliberações, o que dificulta a compreensão dos resultados alcançados.

Destacamos, ainda, que por vezes as discussões são interrompidas por falta de quórum, o que ocasionou atraso na resolução e encaminhamento de questões. Percebe-se também que as reuniões acabam tendo um tempo excessivo o que resulta a saída de conselheiros antes do término acabando o quórum que existia impedindo deliberações e encaminhamentos da pauta do dia. Além disso, identificamos forte interferência da Secretária Executiva do Conselho na forma que as reuniões são conduzidas e as discussões direcionadas.

Além do Comid, as conferências também compõem a arquitetura do controle democrático das políticas voltadas para a população idosa, sendo estes espaços importantes instrumentos de

participação, pois deliberaram as diretrizes gerais para a construção destas políticas no município. Durante o período estudado (1999 a 2015) foram realizadas IV Conferências Municipais do Direito da Pessoa Idosa.

Identificamos que houve avanço e adensamento do debate na instância da conferência, porém essa discussão ainda precisa de ser mais apropriada pela população idosa de fato.

Esta pesquisa também teve como objetivo identificar os avanços, desafios e os limites do Comid enquanto um dos espaços de participação institucionalizada e representação política das pessoas idosas em Vitória.

A partir da leitura e análise dos documentos e das informações coletadas nas entrevistas com conselheiros que compuseram o Comid no período estudado, foi possível identificar em quais áreas o Comid conseguiu avançar e quais foram as dificuldades encontradas. Dentre os fatores que interferem na participação da sociedade civil no Comid, podemos apontar:

- O risco de burocratização e rotinização do funcionamento do conselho;
- Pouca clareza por parte dos conselheiros sobre o papel do conselho e do próprio conselheiro, bem como da equipe técnica da prefeitura sobre o seu papel como secretaria executiva, apoio/assessoria técnica no conselho;
- A necessidade de maior ocupação do conselho por pessoas idosas e ampliação do protagonismo da sociedade civil no conselho, especialmente dos representantes de usuários das políticas para a pessoa idosa;
- Reduzido acesso às informações necessárias para realização do controle social (fundo público, política e seus programas, legislações, dentre outras).
- Inexistência de um programa de capacitação permanente para os conselheiros.
- Reduzida interlocução e articulação sistemática dos conselheiros da sociedade civil (tanto com os próprios representantes no conselho, quanto com os demais conselhos, que inclusive atuam na mesma secretaria). As entidades demonstram pouca força de mobilização, que, por sua vez, é reflexo da desmobilização da sociedade.
- Pouca relação entre representantes e representados.

Quanto aos avanços alcançados, destacamos:

- a conquista da implementação do Fundo do Idoso e da Delegacia do Idoso;

- avanços na articulação com diversos órgãos para construção de um fluxo de proteção e de atendimento à pessoas idosas vítimas de violência;
- os diversos eventos e ações realizadas;
- as Conferências Municipais.

Em relação à análise da representação da sociedade civil e do governo no Comid e a relação entre representante e representado, concluímos que ainda é insuficiente a participação de pessoas idosas nas representações do conselho. Porém, ressaltamos que apenas a participação por participar não adianta, é necessário que haja uma participação qualificada e comprometida com a cidadania.

Nogueira (2002) ressalta alguns requisitos para a viabilização da gestão democrática e participativa: a cultura ético-política, adesões democráticas consistentes, decisões democráticas claras, capacidade de direção política, recursos humanos qualificados e procedimentos para desburocratização. Bravo e Souza (2002) consideram esses pressupostos como diretrizes fundamentais para os participantes do governo que participam de conselhos se, realmente, quiserem fortalecer esse mecanismo de gestão de políticas sociais.

Compreendemos como essencial a necessidade de ser dada continuidade ao estudo do Conselho Municipal do Idoso de Vitória, por conta de seu grande potencial como instrumento de controle social no município, de forma a contribuir para a qualificação e potencialização das ações do conselho. Entendemos como especialmente importante entender, em próximos estudos, os desdobramentos que a conjuntura política brasileira a partir do ano de 2016 trouxe para o Comid, para as pessoas idosas e para as políticas voltadas para essa população, com o golpe do governo ilegítimo de Temer, o governo Bolsonaro e a pandemia mundial de Covid-19.

A investigação sobre a participação e o controle social a serem exercidos não pode perder de vista a sua finalidade de construção de bases com vista à emancipação social, mas também não nos conformemos com essas formas de pseudoparticipação (PANIAGO, 2011). É preciso ir além.

Não significa o fim das lutas pela ocupação desses espaços, muito pelo contrário. É importante entender as contradições inerentes ao contexto de ordem capitalista e ter a clareza dos seus limites (TEIXEIRA, 2007), mas também buscar avanços em sua organização e reivindicações.

O idoso organizado, principalmente pode abrir caminhos: articular, reivindicar, pressionar, fazer e aparecer. Não o tem alcançado ainda na sua plenitude. Na medida em que estas ações se concretizem, paulatinamente serão estabelecidas, tanto por parte do poder público, como da sociedade civil, novas formas de dar cidadania à velhice (BREDEMEIER, 2003, p. 99).

Entendemos a importância dos conselhos como espaços que podem contribuir para a ampliação da democracia e para a garantia de direitos para a pessoa idosa. Porém, ressaltamos a importância destes espaços serem ocupados, de fato, pelas pessoas idosas. Ainda há caminho a ser percorrido.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marina Maciel. A relação entre o Estado e a sociedade civil: a questão dos conselhos de direitos e a participação do serviço social. **Serviço Social & Movimento Social**, 1(1): 61- 76, jul.-dez., 1999.
- AFONSO, Mariza Rezende et al. **Estudo movimento reivindicatório de bairros do município de Vitória**. 1990. 130f. Estudo, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.
- AFONSO, Mariza Rezende; FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. **Poder Local, democratização e participação popular: a experiência da Prefeitura Municipal de Vitória no período 1989/1992**. 1993. 70 f. Estudo, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.
- AGÊNCIA SENADO. **Metade das cidades do país ainda não dá voz aos idosos**. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/metade-das-cidades-do-pais-ainda-nao-da-voz-aos-idosos/metade-das-cidades-do-pais-ainda-nao-da-voz-aos-idosos>. Acesso em: 23 mar 2021.
- AGUIARO, Felipe Fragoso. **O idoso como cidadão: Enfrentando o abandono familiar da pessoa idosa**. Rio das Ostras, 2016. 57 p. Monografia (Bacharel em Serviço Social) - Universidade Federal Fluminense.
- AGUIRRE, Rócio Tamara Muñoz. **O Conselho Municipal do Idoso de Belém e a participação: reflexões críticas**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) –Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Belém, 2011.
- ALEXANDRE, Izabela Merisio Fernandes. **Os Grupos de Convivência para Pessoas Idosas como instrumento de fortalecimento de vínculos**. Observatório SUAS / ES. Secretaria Estadual de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social do Espírito Santo. Vitória, 2019. Disponível em: <https://setades.es.gov.br/observatorio-suas-es>. Acesso em: 22 jan. 2023.
- ALEXANDRE, Izabela Merisio Fernandes. AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA PESSOA IDOSA NO BRASIL. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar - ISSN 2675-6218**, [S. l.], v. 2, n. 11, p. e211906, 2021. DOI: 10.47820/recima21.v2i11.906. Disponível em: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/906>. Acesso em: 13 fev. 2022.
- ALMEIDA, Debora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: Pires, Roberto Rocha. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.
- ALMEIDA, K.S. **O papel dos Centros de Convivência para idosos do Distrito Federal na educação para a cidadania**. Brasília: 2002 – Monografia de conclusão de curso de Serviço Social/Unb. 2002.
- ALMEIDA, Vera Lúcia. Modernidade e velhice. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 75, p.35–54, 2003.

ANFIP; DIEESE. **Previdência: reformar para excluir?** Brasília: Anfip, Dieese, 2017.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010. 470 p.

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação local no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clovis Henrique Leite de (ed.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.** Brasília: IPEA, 2013.

AVRITZER, Leonardo. The diferente designs os public participation in Brazil. **Critical Policy Studies**, 6(2), 113-127. Doi: <http://doi.org/10.1080/19460171.2012.689732>. 2012.
AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação democrática no Brasil (1990-2014). In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENDES, José Manuel, (org.). **Demodiversidade: imaginar novas possibilidades democráticas.** 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clovis Henrique Leite de. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.** Brasília: IPEA, 2013.

BANK, Geert Arent. **Dilemas e símbolos:** estudos sobre a cultura política do Espírito Santo. Cadernos de História, no 13. Vitória: Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo, 1998.

BARROSO, Áurea Soares. Participação da Sociedade Civil em políticas públicas voltadas à população idosa. **Boletim do Instituto de Saúde**, n. 47, p. 33-35, abril de 2009. Disponível em: <http://www.isaude.sp.gov.br/smartsitephp/media/isaude/file/47-idoso.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2022.

BATISTA, Paulo Eduardo Aranha de Sá Barreto. **A transmissão do discurso do outro em atas de sessões plenárias da Câmara Municipal de João Pessoa.** 2019. Tese (Doutorado em Letras) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

BEAUVOIR, Simone de. **A Velhice.** 2a ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1990.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Controle social:** histórico e estratégias de aprimoramento. Disponível em: www.cfess.org.br/. (Texto preparado para a III Conferência Nacional de Assistência Social, 2001).

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:** fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. Neoliberalismo, ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. v. 16 n. 1, 2018. In: **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social.** Disponível em: <
<https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22081>>.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. Crise, reação burguesa e barbárie: a política social no neoliberalismo. In: **Política Social: Fundamentos e História.** São Paulo: Cortez, 2007. p. 112-145.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Os anos do povo. In: SADER, Emir. (org). **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p. 103-110.

BERZINS, Marília Anselmo Viana da Silva. Envelhecimento populacional: uma conquista para ser celebrada. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Nº 75, Ano XXIV, especial, v. 75, p, 19 a 34, Editora Cortez, 2003.

BERZINS. Maria Anselmo Viana da Silva. A Longevidade da população: desafios e conquistas. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n 88, p. 5-18. 2006.

BERZINS, Marília Anselmo Viana da Silva; BORGES, M. C. **Política públicas para um país que envelhece**. São Paulo: Martinari, 2012.

BIANCHI, Alvaro. **O laboratório de Gramsci**. São Paulo: Alameda, 2008.

BIANCHI, Alvaro; ALIAGA, Lucina. Força e consenso como fundamentos do Estado: pareto e Gramsci. **Revista Brasileira de Ciência Política**, (5), 17-36.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522011000100002>. 2011.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Ed. Brasiliense, 6ª edição, São Paulo, 1994.

BORBA, Roberta de Carvalho. **Um estudo sobre a estruturação da rede de proteção social voltada à população idosa no município de Vitória**. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Vitória, 2011.

BORBA, Roberta de Carvalho. Envelhecimento dependente como desafio para o Suas. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social** v. 1 n. 1. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/33201>> Acesso em 20 mar 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. Ed. Brasília, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social na América Latina. In: BOSCHETTI, I. et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 174-195.

BOSCHETTI, Ivanete. **A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra O. Mobilização e participação social: desafios para a intervenção do assistente social. In: **SEMINARIO LATINOAMERICANO DE ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL, XVIII**. Anais. San José: Alaets, 2004. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-080.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios

e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em 14 jan. 2022.

BRASIL, **Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1994.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: 2003.

BRASIL, **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB – RH/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome – MDS. 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria 2.528, de 19 de outubro de 2006**. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2006.

BRASIL. **Anais da II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa** – avaliação da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa: avanços e desafios. Brasília: SDH, 2010a.

BRASIL. **Lei nº 12.213 de 20 de janeiro de 2010**. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso. Brasília, 2010b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12213.htm> Acesso em 14 jan, 2023.

BRASIL. **Deliberações 3a CNDPI**. Brasília: SDH, 2011. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-do-Idoso-CNDI/conferencias/3a-conferencia/5-deliberacoes-iii-cndpi-2011>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 02 out. 2019.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida (Org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

BRAVO, Maria Inez Souza. O Trabalho do Assistente Social nas Instâncias Públicas de Controle Democrático. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRAVO, Maria Inez Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100008>>

BRAVO, Maria Inês Souza; SOUZA, Rodriane de Oliveira. Conselhos de saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional. In: **Ser Social – Revista do programa de pós-graduação em política social**, n. 10. Brasília: UnB, 2002.

BREDEMEIER, Sônia Mercedes Lenhard. O Espaço Público e o Idoso: Possibilidades Através de um Conselho Municipal. In: **Revista Virtual Textos & Contextos**, no 1, nov. 2002.

BREDEMEIER, S.M.L. Conselho do Idoso como espaço público. In.: **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano XXIV, N. 75, São Paulo: Cortez Editora, 2003.

BRUCE, Karin Brandão. **Entre os limites da cultura política e o fortalecimento da sociedade civil**: o processo do orçamento participativo no município de Cariacica. 2007. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

CALVI, Kéttini Upp. **Serviço social e conselhos de políticas e de direitos**: contradição entre o projeto ético-político e a condição de assalariamento. 2007, 329f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2007.

CAMARANO, Ana Amélia. et al. **Condições de funcionamento e infraestrutura das instituições de longa permanência para idosos no Brasil**. (Comunicados do IPEA. Eixos do desenvolvimento brasileiro, 93). Brasília, DF: IPEA, 2011.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. **O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas**. In.: CAMARANO.A.A.(Org.) **Os novos idosos brasileiros muito além dos 60?**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos paritários: O enigma da participação e da construção democrática. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 55, 1997.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.88, p. 101-121, Nov. 2006.

CARLOS, Euzeneia. Orçamento participativo em Vitória: sob o signo de diferentes visões ideológico-normativas. 2009. In: SILVA, M. Z.; BRITO J. (orgs.) **Participação social na gestão pública. Olhares sobre as experiências de Vitória-ES**. 2009. São Paulo: Annablume, p. 224-250.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papyrus, 2006.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, Ana Elizabete. (org). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2013, p.46-77.

CAVALCANTE, Margarete Pereira. Hegemonia e formação da vontade coletiva. In:

CEPAL. **La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad**. CEPAL, Santiago de Chile, LC/G.2294 (SES.31/3), feb. 2006.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **CFESS Manifesta: Dia Mundial da Conscientização Violência Contra a Pessoa Idosa**. Brasília, 16 de julho de 2011. Disponível em: < www.cfess.org.br> Acesso em: 10 jan 2022.

CHAUÍ, Marilena. A questão democrática. In: **Convite à Filosofia**. São Paulo: Editora Ática, 2000.

CHOMSKY, Noam. **Mídia: propaganda política e manipulação**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

COHN, Amélia. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1988. p. 143-192.

COMID. Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa. **Resolução 006/2007**. Regimento Interno. Vitória, 2007. Disponível em: < <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/docOficial/operacoes/exibirDocumento.cfm?cod=11728>> Acesso em 29 de set. de 2019.

CORDEIRO, Monique Simões. **Instituições de Longa Permanência para Idosos: interface com a política de saúde no Espírito Santo**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2022.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Saúde: descentralização e democratização. In: **Textos Técnicos para Debates: III Conferência Estadual de Saúde de Alagoas**. Alagoas: CES/Sesau/AL, 1996.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que Controle Social? **Os conselhos de saúde como instrumento** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000, 162 p. ISBN: 978-85-7541-522-1. Disponível em: doi: 10.7476/9788575415221. Acesso em: 08 fev. 2022.

CORREIA, Maria Valéria Costa Correia. Que controle social na política de assistência social? **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 72, p.43-60, nov. 2002.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **O Conselho Nacional de Saúde e os Rumos da Política de Saúde Brasileira: mecanismo de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais** (Tese de doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

CORREIA, Maria Valéria Costa. CONTROLE SOCIAL. In: PEREIRA, Izabel Brasil; LIMA, Julio César França (org.). **DICIONÁRIO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM SAÚDE**. 2.ed. rev. ampl. - Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Gramsci e a crítica ao determinismo econômico na relação entre estrutura e superestrutura. In: A. Nascimento & J. O. Leite (Eds.), **Gramsci em perspectiva** (pp. 11-24). Maceió: Edufal, 2017.

COSTA, Joice Sousa. **Velhice, ideologia e crítica: uma análise sobre a participação, protagonismo e empoderamento dos (as) velhos (as) nos espaços das conferências**. 2015. 166 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita

COSTA, N. R. et al. (Orgs.) **Demandas Populares e Políticas Públicas de Saúde**. Petrópolis: Vozes/Abrasco, 1989.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci no Brasil: recepção e usos. In: **História do marxismo no Brasil**. Vol. III. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COUTINHO, Carlos. Nelson. **Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. Prefácio. In: SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil**. Cultura para a Democracia. 2ª. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. A Presença de Gramsci no Brasil. In: **Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**. Rio de Janeiro: UERJ, n. 22, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. (Org.). **O leitor de Gramsci**: Escritos políticos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky. **Da expectativa à (des)mobilização: a trajetória da participação nas conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2018.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando?** FACES: Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2004. Disponível em: <<http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>.

DEBERT, Guita Grin. Envelhecimento e curso da vida. **Revista Estudos Feministas**, v. 15, n. 1, p. 120-128, 1997. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/12564>>

DEBERT, Guita Grin. **A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 1999.

DEBERT, Guita Grin; DESTRO DE OLIVEIRA, Glaucia S. Os conselhos e as narrativas sobre a velhice. In: MULLER, Neusa; PARADA, Adriana (Org.). **Dez anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso**: repertórios e implicações de um processo democrático. Brasília: Secretaria dos Direitos Humanos, 2013.

DEBERT, Guita Grin; OLIVEIRA, Glaucia S. Destro de. **Os dilemas da democracia nos conselhos de idosos**. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. Política nacional do idoso: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

DELANOS, Flaviane Cristina de Oliveira Ferreira. **Participação popular na política municipal de habitação no município de Vitória/ ES**. 2011. Dissertação (Mestrado em

Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

DEMIER, Felipe. **Depois do Golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 2017.

DOIMO, Ana Maria. **Movimento social urbano, igreja e participação popular: Movimento de transporte coletivo de Vila Velha (ES)**. Petrópolis: Vozes, 1984.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 5 780/1998 de 21 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a Política Estadual do Idoso e Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: <<https://sedh.es.gov.br/ceddipi-es>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

FALEIROS, Vicente de Paula. Cidadania e direitos da pessoa idosa. **SER Social**, [S. l.], n. 20, p. 35–62, 2009. DOI: 10.26512/ser_social.v0i20.12766. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12766. Acesso em: 2o dez. 2022.

FALEIROS, Vicente de Paula. A Política Nacional do Idoso em questão: passos e impasses na efetivação da cidadania. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

FERNANDES, Janaína da Silva Gonçalves; ANDRADE, Márcia Siqueira de. Conselhos Municipais do Idoso e Representações Sociais de seus Conselheiros. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 39, e187297, 1-14. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-3703003187297>> Acesso em 31 mar 2021.

FERNANDES, Maria Teresinha de Oliveira; SOARES, Sonia Maria. O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil. **Rev Esc Enferm USP**. 2012; 46(6): 1494-1502.

FLEURY, S. A Questão Democrática na Saúde. In: FLEURY, S. (Org.). **Saúde e Democracia: a luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

FONSECA, Estela da Silva. **Conselho municipal dos direitos do idoso de Viçosa – MG: estruturação, ações e efetividade deliberativa**. 2017. 59f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2017.

GALLEGO, Esther Solano. Crise da democracia e extremismos de direita. **Análise - Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil**, 1(42), 1-27. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14508.pdf>>.

GENTILLI, Raquel de Matos Lopes. **A prática profissional no contexto das Políticas Sociais**. 1987. Dissertação (Mestrado), PUC, São Paulo, 1987.

GIACOMIN, K. C. Envelhecimento populacional e os desafios para as políticas públicas. In: BERZINS, Marilla; BORGES, Maria Claudia. **Políticas públicas para um país que envelhece**. São Paulo: Martinari, 2012.

GOHN, Gloria. **Conselhos gestores e gestão pública**. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 2a ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. Dissertação - Mestrado em Administração Pública e Governo. FGV/EAESP: São Paulo, 2003.

GOMES, Helder. **Potencial e limites às políticas regionais de desenvolvimento no Estado do Espírito Santo**: o apego às formas tradicionais de intermediação de interesses. 1998. 130f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1998.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GONH, Maria da Glória. Conselhos populares e participação popular. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 34, 1990.

GONZÁLES, Rodrigo Stumpf. **Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas: uma análise comparativa**. Tese de Doutorado em Ciência Política. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, vol. 3: Maquiavel: notas sobre o Estado e a Política. COUTINHO, C. N. (Trad.); HENRIQUES, L. S.; NOGUEIRA, M. A. (Co-edição). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**, vol. 1. COUTINHO, C. N. (Trad.); HENRIQUES, L. S.; NOGUEIRA, M. A. (Co-edição). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere**, vol. 2. HENRIQUES, L. S. (Trad.); COUTINHO, C. N.; HENRIQUES, L. S. (Orgs.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 5 ed. Porto Alegre: L&PM Editores, 1985.

GUERRA, Yolanda. **A dimensão investigativa no exercício profissional**. Serviço Social, Direitos e competências profissionais. Programa de Capacitação continuada para assistentes sociais. ABEPSS/CFESSS: 2009.

GUILHERME, Cássio Augusto S. A. De Dilma a Temer: da crise do lulismo ao golpe do pemedebismo. In: XXIX Simpósio Nacional de História - ANPUH, 2017, Brasília. **Anais do XXIX Simpósio Nacional de História** - contra os preconceitos: história e democracia, 2017.

HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo. **A ideologia da velhice**. São Paulo: Cortez, 1986.

HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo. O contexto neoliberal e suas refrações na questão do envelhecimento. In: TEIXEIRA, S. M. (Org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos**. São Paulo: Papel Social, p. 119 – 140, 2016.

HAREVEN, Tamara Kern. Novas imagens do envelhecimento e a construção social do curso da vida. **Cadernos Pagu**. Dossiê Curso da Vida Adulta e Gerações, v. 13, p. 11-35, 1999.

HERKENHOFF, Maria Beatriz Lima. **O papel do líder comunitário**. Vitória: SPDC -UFES, 1995.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.s.htm>> Acesso em: 14 dez. 2021.

IBGE, **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE. **Indicadores Sociais Municipais**. Uma análise dos Resultados do Universo do Censo Demográfico 2010. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

IBGE. **PROJEÇÃO da população das unidades da federação por sexo e idade 2000-2030**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm>. Acesso em: 22 set. 2019.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2015**. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE. Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017. Agência IBGE Notícias. **Editoria Estatísticas Sociais**. 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>>. Acesso em 27 de dezembro de 2022.

IBGE. Em 2019, expectativa de vida era de 76,6 anos. Agência IBGE Notícias. **Editoria Estatísticas Sociais**. 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29502-em-2019-expectativa-de-vida-era-de-76-6-anos>>. Acesso em 27 de dezembro de 2022.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais: acompanhamento e análises. Vinte anos da Constituição Federal**. n. 17, Brasília: IPEA, 2009.

JESUS, E. VASCONSELOS, J. SEGURIDADE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO: considerações sobre a política previdenciária no Brasil. In: **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, n. 2 (2016).

LEHER, Roberto. Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia. In: MOTA, A. E. (org). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2013, p.7-19.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO. C.N.; TEIXEIRA, A. de P. (Orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIGUORI, Guido. **Roteiros para Gramsci**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

LOBATO, Alzira Tereza Garcia. Serviço Social e Envelhecimento: perspectivas de trabalho do assistente social na área da saúde. IN: BRAVO, Maria Inês de Souza et al. (org.). **Saúde e Serviço Social**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro/ UERJ, 2004.

MARANHÃO, C. H. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, A. E. (org). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006, p. 15-46.

MARCHEZINI, Flávia de Sousa. **A participação popular no planejamento urbano : o caso do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória-ES (1984-2001)**. 2006. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, v. 43, p. 67-102, 1997.

MARTINELLI, Maria Lúcia. MORAES, Josiane. XX Seminario latinoamericano de escuela de trabajo social. **A IMPORTÂNCIA CATEGORIA MEDIAÇÃO PARA O SERVIÇO SOCIAL**. 2012.

MARX, Karl. Posfácio da segunda edição. In: _____. **O Capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. v.1.

MARX, Karl. Introdução. In: _____. **Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes: a economia vulgar**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas).

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MATTOSO, Jorge. Dez anos depois. In: SADER, E. (org). **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p. 111-122.

MAY, Tim. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: MAY, Tim. **Pesquisa Social: Questões, Métodos e processo**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

- MENEZES, Juliana Souza Bravo de. **Saúde, participação e controle social: uma reflexão em torno de limites e desafios do Conselho Nacional de Saúde na atualidade**. Dissertação (mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2010.
- MERCADANTE, Elisabeth. Velhice: a identidade estigmatizada. **Revista serviço social & sociedade**. São Paulo: Cortez, n.75. p. 55-73, set. 2003.
- MÉSZÁROS, Itsvan. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MIGUEL, Luis Felipe. **Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Violência contra idosos: relevância para um velho problema. **Cadernos De Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.19, mai/jun. 2004.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 33 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.
- MINOIS, Georges. **História da velhice no ocidente: da antiguidade ao renascimento**. Trad. Serafim Ferreira. Lisboa: Teorema, 1999.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2007.
- MONTEIRO, Pedro Paulo. **Envelhecer: histórias, encontros, transformações**. 3ª ed. Belo Horizonte, Autentica, 2005.
- MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, A. E. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2009, p. 133-146.
- MOTA, Ana Elizaabete. Seguridade Social Brasileira: O sentido político da expansão da assistência social no governo Lula. In: SILVA, J. F. S. da et al. **Sociabilidade burguesa e Serviço Social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 161-173.
- NACIF, V. M. S. A experiência da Prefeitura de Vitória (PSDB). In: LESBAUPIN, I. (Org.) **Prefeituras do povo e para o povo**: Angra dos Reis, Belo Horizonte, Campinas, diadema, porto Alegre, Recife Salvador, Santos, São Paulo (89-92). São Paulo: Edições Loyola, 1996.
- NARCISO, Gerusa Ster Vieira da Silva; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. Os desafios da participação social na gestão da Política Pública em Vitória (ES). 2012. In: SERPA, Ana Maria Petronetto; RAIZER, Eugênia Célia (Org.). **Política de Assistência Social no Município de Vitória (ES): olhares sobre a experiência (2005-2012)**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2012.
- NERI, Anita Liberalesso. (org.). **Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas na terceira idade**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Edições SESC, SP, 2007.
- NERI, Anita Liberalesso. **Atitudes e crenças sobre velhice: análise de conteúdo de textos do jornal O Estado de São Paulo publicados entre 1995 e 2002**. In: LIBERALESSO, N. et al. (org.). **As múltiplas faces da velhice no Brasil**. Editora Alínea, 2015.

NERI, Marcelo. et al. O capital dos Idosos. In.: CAMARANO.A.A.(Org.) **Os novos idosos brasileiros muito além dos 60?**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

NETTO, José Paulo. Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política. Bola Horizonte: Oficina de Livros. 1990.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Ciclo de conferência sobre Estado, sociedade civil e gestão participativa**. Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIOSA, Durvalina Maria Sesari. **Municipalização da saúde em Vitória: uma experiência participativa?** 1999. 139 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Programa de Pós graduação em Ciência, Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1999.

OLIVEIRA, Maria Coleta F. A. **Algumas notas sobre o "ciclo vital" como perspectivas de análise**. Anais do II Encontro Nacional de Estudos Populacionais. 1980.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Envelhecimento**. Brasília, DF: Centro Regional de Informações das Nações Unidas. 2014.

PAIVA, Sálvea de Oliveira Campelo. **Envelhecimento saúde e trabalho no tempo do capital**. São Paulo: Cortez, 2014.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. Capital, controle social e participação autônoma dos trabalhadores no capitalismo em crise. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 122-130, jan./jun. 2012.

PAZ, Serafim Fortes. **Dramas, cenas e tramas: a situação de Fóruns e Conselhos do idoso no Rio de Janeiro**. 2001. 763 f. Tese de Doutorado – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 2001

PEDROSA, Wanderley Cesar. **Envelhecimento e Participação Política**. 2018. 84 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

PEIXOTO, Clarice. Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho, velhote, idosos, terceira idade. BARROS, M. M. L. (Org.). **Velhice ou terceira idade?** Rio de Janeiro: FGV. 1998.

PEREIRA, Guilherme Henrique. **Política Industrial e localização de investimentos e o caso do Espírito Santo**. Vitória: EDUFES, 1998.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política de Assistência Social para a pessoa idosa**. Observatório Nacional do Idoso. 2006.

PERES; Marcus Augusto Peres. Velhice, Política e Autonomia: O movimento social do idoso e as políticas da terceira idade no Brasil. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 26, p. 144-159, jun. 2007.

PINHOLATO, Aniele Zanardo. **Apropriação e expropriação da velhice como um dos elementos para a reprodução do capital**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Vitória, 2013.

PINTO, Roselaine Carlos. **Conselho Popular de Vitória: formação e trajetória de um movimento, 1986-2004**. 2007. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. A participação faz diferença? Uma avaliação das características e dos efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez. 2010.

POCHMANN, Marcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do Século XXI. In: SADER, Emir. (org). **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p. 145-156.

PONTES, Andréa Mello. Como construir o envelhecer? In: BAÍIA, Heliana Evelin (Org.). **Velhice Cidadã: um processo em construção**. Belém: EDUFPA, p. 17-26, 2008.

PONTES, Reinaldo Nobre. Mediação: categoria necessária para a prática do assistente social. In: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social; Conselho Federal de Serviço Social; Universidade de Brasília - CEAD. (Org.). **Capacitação Em Política social e Serviço Social. V. 3**. 2000.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, O Poder, O Socialismo**. 2a ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PRADO, Tania Maria Bigossi do. **Participação: um estudo sobre idosos**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Vitória, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Vitória é pioneira na implantação do Atendimento Domiciliar Socioassistencial**. Vitória, 23 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://m.vitoria.es.gov.br/noticias/vitoria-e-pioneira-na-implantacao-do-atendimento-domiciliar-socioassistencial-46790>> Acesso em: 24 de março de 2023.

PROCÓPIO, Lycia Rinco Borges; AZEVEDO, Livia Godinho Nery Gomes. A influência e as repercussões da obra *A Velhice*, de Simone de Beauvoir, na produção literária brasileira sobre o tema do envelhecimento. **Revista Kairós-Gerontologia**, 22(2), 535-553. São Paulo. 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.23925/2176-901X.2019v22i2p535-553>> Acesso em 05 abril 2021.

QUINALHA, Renan. “Em nome de Deus e da família”: um golpe contra a diversidade. In: I. Jinkings, K. Doria & M. Cleto (Orgs.), **Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil** (pp.112-117). São Paulo: Boitempo, 2016.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e os conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez, 1998.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil. In: MOTA, M. E. et al. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Cortez, 2006.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. Caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2008.

ROCHA, Haroldo Corrêa; MORANDI, Angela Maria. **Cafeicultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955/1985**. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, vol. 6, no 11, 2009. Disponível em: <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&catid=72&Itemid=114> Acesso em: 15 jul. de 2019.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, E. (org). **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p. 135-144.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. Cortez Editora, 2010.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil**. In.: CASTRO, J.; POCHMANN, M. (org.). Brasil: Estado social contra a barbárie. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2020.

SAMPAIO, Ana Paula Santos. **Orçamento participativo de Vitória (ES)**: elementos para uma abordagem institucional. 2005. 155f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, Universidade Estadual Norte Fluminense, Campos, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (org.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Pedro. O intelectual orgânico como formador da vontade coletiva dos subalternos: apontamentos a partir de Antonio Gramsci. **movimento-revista de educação**, n. 6, p. 107-130, 28 jun. 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.22409/mov.v0i6.364>> Acesso em 20 out. 2021.

SANTOS, Roberto Santana. **Coronéis e empresários: permanência da dependência e da estrutura socioeconômica excludente no Brasil pós-Ditadura (1985-2002)** (Dissertação de mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SANTOS, Silvana Maria. Direitos, desigualdade e diversidade. In: **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS. Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SÉCULO DIÁRIO. **Candidatos a prefeito em Vitória esquecem propostas e partem para guerra**. 2012a. Disponível em: <<https://www.seculodiario.com.br/politica/candidatos-a-prefeito-em-vitoria-esquecem-propostas-e-partem-para-guerra>> Acesso em: 21 nov. 2022.

SÉCULO DIÁRIO. **Luciano Rezende vence em Vitória e quebra domínio de poder entre PT e PSDB**. 2012b. Disponível em: <<https://www.seculodiario.com.br/politica/luciano-rezende-vence-em-vitoria-e-quebra-dominio-de-poder-entre-pt-e-psdb>> Acesso em: 21 nov. 2022.

SÉCULO DIÁRIO. **Prefeito garante que em oito meses já tirou as primeiras mudanças do papel**. 2013. Disponível em: <<https://www.seculodiario.com.br/politica/prefeito-garante-que-em-oito-meses-ja-tirou-as-primeiras-promessas-de-mudanca-do-papel>> Acesso em: 21 nov. 2022.

SÉCULO DIÁRIO. **Integra Vitória mostra que Luciano Rezende privilegia diálogo com bairros nobres**. 2015. Disponível em: <<https://www.seculodiario.com.br/cidades/integra-vitoria-mostra-que-luciano-rezende-privilegia-dialogo-com-bairros-nobres>> Acesso em: 21 nov. 2022.

SÉCULO DIÁRIO. **Luciano Rezende conquista reeleição em Vitória**. 2016. Disponível em: <<https://www.seculodiario.com.br/politica/luciano-rezende-conquista-reeleicao-em-vitoria>> Acesso em: 21 nov. 2022.

SEMERARO, Giovanni. Intelectuais “orgânicos” em tempos de pós-modernidade. **Cadernos CEDES**, 26(70), 373-391. 2006. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-32622006000300006>.

SEMERARO, Giovanni. A “utopia” do Estado Ético em Gramsci e nos movimentos populares. **Revista de Educação Pública**, 20(44), 465-480. 2011.

SILVA, J.C. **A contribuição do Programa Conviver para a construção da cidadania da população idosa em Cuiabá de 1994 a 1998**. Dissertação de Mestrado. UnB. Rio de Janeiro, 2001.

SILVA, Jeane Andréia Ferraz. **SOCIEDADE CIVIL E CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: contradição entre o adensamento e o esvaziamento da participação**. Dissertação (mestrado) Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Rio de Janeiro, 2005.

SILVA, M. Z.; CARLOS, E. **As dimensões da democracia participativa no Projeto Terra**. Relatório de Pesquisa. Vitória: DCSO/UFES/FACITEC, 2006.

SILVA, Maria do Rosário de Fátima e; YAZBEK Maria Carmelita. Proteção social aos idosos: concepções, diretrizes e reconhecimento de direitos na América Latina e no Brasil. In: **R. Katál.**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 102-110, jan./jun. 2014.

SILVA, Sabrina Aparecida da. Autoritarismo e crise da democracia no Brasil: entre o passado e o presente. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 119-126, jan./abr. 2021 ISSN 1982-025

SILVA, Sobrinho, Helson Flávio. **Discurso, velhice e classe sociais: a dinâmica contraditória do dizer agitando as filiações de sentido na processualidade histórica.** Maceió: EDUFAL, 2007.

SIQUEIRA, Renata Lopes de; BOTELHO, Maria Izabel Vieira; COELHO, France Maria Gontijo. A velhice: algumas considerações teóricas e conceituais. **Ciênc. saúde coletiva v.7 n.4.** Rio de Janeiro. 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232002000400021>> Acesso em 17 mar 2021.

SITCOVSKY, Marcelo. **Dez anos de governo do Partido dos Trabalhadores: pósneoliberalismo, neodesenvolvimentismo, transferência de renda e hegemonia.** Praia Vermelha. V.23, n.1, JAN/JUN, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/9636>> Acesso em 09 de setembro de 2022.

SOCHACZEWSKI, Jacques. **Política social para idosos no Brasil: o Benefício de Prestação Continuada e a seguridade social.** Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2014.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra S/A, 2002.

TATAGIBA, Luciana. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências.** 2003. 197 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas – IFCH - UNICAMP. Campinas-SP, 2003.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo.** São Paulo: Unesp. 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In DAGNINO, E. et. al. (orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006, p. 137-178.

TATAGIBA, Luciana. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura.** Salvador: EDUFBA, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 154-163 jul./dez. 2007.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Envelhecimento e Trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.

TEIXEIRA, Solange Maria. Envelhecimento do trabalhador e as tendências das formas de proteção social na sociedade brasileira. **Argumentum**, Vitória, v. 1, n. 1, p. 63-77, jul./dez. 2009.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Envelhecimento do trabalhador na sociedade capitalista**. In: **Envelhecimento na sociabilidade do capital**. Campinas: Papel Social, 2017.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Editora 34. 2001.

TORRES, Mabel Mascarenhas. O trabalho do assistente social com pessoas idosas: competências e demandas em debate. In: TEIXEIRA, Solange Maria. **Serviço Social e envelhecimento**. Teresina: EDUFPI, 2020.

TORRES, Vera Lucia Scaramuzzini. Velhice numa cidade do trópico. 1998. 142f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Pará, Belém, 1998.

VASCONCELLOS, A. M. (Orgs.). **Saúde e serviço social**. 5. ed. Rio de Janeiro: UERJ. 2012.

VERAS, Renato. A longevidade da população: desafio e conquistas. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 75, Ano XXIV, especial, v. 75, p. 5 a 18, Editora Cortez, 2003.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. O processo de americanização da proteção social para os brasileiros. In: **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: REvan/UPERJ/UCAM, 1998, cap. 4, p. 138-177.

VIEIRA, Ana Cristina de Souza; AMARAL, Maria Virgínia Borges (Org.). **Trabalho e direitos sociais: bases para a discussão**. Maceió: EDUFAL, 2008. p. 95-119.

VIEIRA, Joice Melo. **Transição para a vida adulta em São Paulo: cenários e tendências sócio-demográficas**. Campinas, SP: [s. n.], 2009.

VILLATORO, Pablo. **Programas de reducción de la pobreza en América Latina**. Un análisis de cinco experiencias. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

VITÓRIA. Prefeitura Municipal de Vitória. **Lei nº 6.043/2003**. Dispõe sobre a Política Municipal do Idoso e dá outras providências.

VITÓRIA. **Lei nº 8.211, de 16 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Municipal de Assistência Aocial do município de Vitória, e dá outras providências. Vitória: Câmara Municipal. 2012.

VITÓRIA. Prefeitura Municipal de Vitória. **Lei nº 8.609 de 27 de dezembro de 2013.** Institui o Fundo Municipal dos Direitos do Idoso de Vitória, e dá outras providências. Vitória, 2013. Disponível em: <
<https://sistemas.vitoria.es.gov.br/docOficial/operacoes/exibirDocumento.cfm?cod=11707>>
Acesso em 02 de fev. de 2023.

VITÓRIA. Prefeitura Municipal de Vitória. **Decreto nº 16.914 de 28 de dezembro de 2016.** Regulamenta a Lei nº 8.609, de 27 de dezembro 2013, que instituiu o Fundo Municipal dos Direitos do Idoso de Vitória. Vitória, 2016. Disponível em: <
<https://sistemas.vitoria.es.gov.br/docOficial/operacoes/exibirDocumento.cfm?cod=11706>>
Acesso em 02 de fev. de 2023.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico.** São Paulo: Boitempo, 2011.

ZIMERMAN, Guite I. Grupo com Idosos. In: ZIMERMAN, David E.; OSORIO, Luiz Carlos [et. al] (Orgs.). **Como trabalhamos com grupos.** – Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA - CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO DE VITÓRIA

Data: ____/____/____

Questionário No: _____

Bloco I - Informações pessoais

1 - Gênero:

1.1- () Feminino

1.2- () Masculino

1.3 - () Outro

2 – Idade:

2.1- () Até 20 anos

2.2- () 21 –30 anos

2.3- ()31–40anos

2.4- ()41–50anos

2.5- ()51–60anos

2.6- ()61–70anos

2.7- () Acima de 70 anos

3- Escolaridade

3.1- () Ensino Fundamental Completo

3.2- () Ensino Fundamental Incompleto

3.3- () Ensino Médio Completo

3.4- () Ensino Médio Incompleto

3.5- () Ensino Superior Completo

3.6- () Ensino Superior Incompleto

3.7- () Especialização Completa

3.8- () Especialização Incompleta

3.9- () Mestrado Completo

3.10- () Mestrado Incompleto

3.11- () Doutorado Completo

3.12- () Doutorado Incompleto

3.13- () Sem Escolaridade

Formação Profissional: _____

4 - Ocupação: _____

Bloco II - Dados institucionais

5 - Qual segmento você representa/representava no COMID?

5.1 - () Órgão público municipal

5.2 - () Usuários e/ou organização de usuários

5.3 - () Entidades e organizações não-governamentais

6 - Especifique a entidade que você representa/representava no Conselho:

7- Há quanto tempo você atua/atuou nesta entidade?

7.1- () Até 1 ano

7.2- () 1–2 anos

7.3- () 3–4 anos

7.4- () 5–6 anos

7.5- () 7–8 anos

7.6- () 9–10 anos

7.7- () Mais de 10 anos

8- Qual a sua função na entidade?

8.1- () Presidente

8.2- () Vice-Presidente

8.3- () Secretário

8.4- () Tesoureiro

8.5- () Técnico contratado. Qual é a profissão? _____

8.6- () Técnico voluntário. Qual é a profissão? _____

9- Como você foi indicado na sua entidade para participar do Conselho?

9.1- () Eleito em Assembléia da entidade

9.2- () Indicado pelo presidente ou diretoria da entidade

9.3- () Sou presidente e me auto indiquei

9.4- () Outra forma de indicação. Qual? _____

Bloco III - Cultura de participação

10- Liste abaixo os movimentos sociais que você possui experiência de participação:

10.1- () Associação de Moradores

10.2- () Sindicato. Qual? _____

10.3- () Clube de Serviços (Rotary, Lions, etc)

10.4- () Partido Político. Qual? _____

10.5- () Grêmio Esportivo

10.6- () Outro. Qual? _____

10.7- () Não possui experiência

11- Caso você participe/tenha participado de outro Conselho, assinale abaixo:

11.1- () Conselho de Saúde

11.2- () Conselho de Educação

11.3- () Conselho de Assistência Social

11.4- () Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente

11.5- () Conselho dos Direitos da Pessoa com Deficiência

11.6- () Outro. Qual? _____

12- Especifique o período/gestão em que você participou do Comid (Ex.: 2006 a 2008)

IV - Relação representando e representado

13- A pauta é discutida com a entidade antes das reuniões do Conselho?

13.1- Sim

13.2- Não

14- De que forma você repassa as discussões e deliberações do Conselho à sua entidade?

14.1- Em Assembléia Geral da Entidade

14.2- Em reunião com a Diretoria

14.3- Informativo/Jornal

14.4- Quadro/Mural

14.5- Correio Eletrônico (e-mail)

14.6- Outra. Qual? _____

Bloco V - Condições e processos de tomada de decisões no Conselho

15- Quem define a pauta das sessões plenárias?

15.1- A diretoria executiva

15.2- O Secretário Executivo

15.3- Os conselheiros em sessão plenária

15.4- Outro. Qual? _____

16- Qual sua avaliação sobre a estrutura organizacional do Conselho:

16.1- Ótima

16.2- Boa

16.3- Regular

16.4- Ruim Justifique sua resposta: _____

17- Como você avalia o acesso às informações fornecidas pelas Secretarias Municipais referentes à Política Municipal do Idoso e outras necessárias para o controle do Conselho?

17.1- Ótimo

17.2- Bom

17.3- Regular

17.4- Ruim Justifique sua resposta: _____

18- Você acredita que o COMID promove ou participa de processos de articulação do controle social com demais órgãos da esfera municipal de forma eficaz?

18.1- Sim

18.2- Não Justifique sua resposta: _____

19- O COMID exerce a orientação e o controle do Fundo Municipal do Idoso?

19.1- Sim

19.2- Não Justifique sua resposta: _____

19- Qual o seu poder de influência nas deliberações do Conselho?

19.1- Alto

19.2- Médio

19.3- Pouco

19.4- Nenhuma Justifique sua resposta: _____

20- O que você apontaria como sendo as maiores dificuldades ou desafios do Conselho do Idoso?

21- Quais foram as principais realizações do conselho na gestão em que participa/participou?

22- A participação no conselho mudou seu olhar para a pessoa idosa?

2.1- () Sim

22.2- () Não

22.3- () Não sei

23- Comentários e observações (opcional):

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa “Participação e controle social em Vitória: um estudo a partir do Conselho Municipal do Idoso”, como requisito para conclusão de dissertação no mestrado de Política Social, da UFES, desenvolvido pela aluna Izabela Merisio Fernandes Alexandre e orientado pela professora Jeane Andreia Ferraz Silva.

A pesquisa tem como objetivo “Analisar o papel do Comid enquanto um dos espaços de controle social visando identificar sua interferência na elaboração, implementação e fiscalização da política municipal do idoso de Vitória no período de 1999 a 2015”.

Por intermédio deste Termo são-lhes garantidos os seguintes direitos: a) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta pesquisa; b) ampla possibilidade de negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; c) direito de solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; d) desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Eu, _____ de livre e espontânea vontade, concordo em participar desta pesquisa. Não autorizo os pesquisadores a me identificarem no texto final do trabalho.

Declaro estar ciente das informações constantes deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Fico ciente de que uma cópia deste termo permanecerá com a aluna pesquisadora e outra cópia me será entregue no ato da assinatura deste Termo.

Vitória, _____ de _____ de 2022.

Assinatura do Participante

Assinatura da Pesquisadora

Contatos: Izabela Merisio Fernandes Alexandre – (27) 99893-9068
Profª Jeane Andreia Ferraz Silva – (27) 99941-7981