

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO FÍSICA E FISIOTERAPIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENVELHECIMENTO HUMANO

**Gestão e desenvolvimento de política social pública para idosos: uma
análise fundamentada no princípio da eficiência**

Soraya Francisca Dinkhuysen Oliveira

Passo Fundo

2014

Soraya Francisca Dinkhuysen Oliveira

Gestão e desenvolvimento de política social pública para idosos: uma análise fundamentada no princípio da eficiência

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Envelhecimento Humano da Faculdade de Educação Física e Fisioterapia da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Envelhecimento Humano.

Orientador:
Prof^ª. Dr^ª. Marilene Rodrigues Portella

Passo Fundo

2014

CIP – Catalogação na Publicação

O48g Oliveira, Soraya Francisca Dinkhuysen
Gestão e desenvolvimento de política social pública para
idosos : uma análise fundamentada no princípio da eficiência /
Soraya Francisca Dinkhuysen Oliveira. – 2014.
151 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Envelhecimento Humano) –
Universidade de Passo Fundo, 2014.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Marilene Rodrigues Portella.

1. Serviços de saúde – Idosos. 2. Acesso aos serviços de
saúde – Passo Fundo (RS). 3. Envelhecimento humano.
4. Política pública. 5. Assistência social – Idosos. I. Portella,
Marilene Rodrigues, orientador. II. Título.

CDU: 613.98

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO



ppgEH

Programa de Pós-Graduação em Envelhecimento Humano
Faculdade de Educação Física e Fisioterapia - FEFF

A Banca Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação:

"Gestão e desenvolvimento de política social pública para idosos: uma análise fundamentada no princípio da eficiência"

Elaborada por

SORAYA FRANCISCA DINKHUYSEN OLIVEIRA

Como requisito parcial para a obtenção do grau de
"Mestre em Envelhecimento Humano"

Aprovada em: 31/03/2014
Pela Banca Examinadora:

Prof.ª. Dr.ª. Marilene Rodrigues Portella
Orientadora e Presidente da Banca Examinadora

Prof. Dr. Nadir Antônio Pichler
Universidade de Passo Fundo - UPF/ppgEH

Prof.ª. Dr.ª. Janaina Rigo Santin
Universidade de Passo Fundo - UPF/FD

Prof.ª. Dr.ª. Denize Cornélio da Luz
Universidade de Passo Fundo - UPF/FEFF

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho àqueles que me ensinaram a dar os primeiros passos e que sempre estiveram presentes em toda a minha caminhada. Obrigada, Mãe! Obrigada, Pai!

AGRADECIMENTOS

À Deus por mais esta conquista, a emoção e a alegria da chegada.

Aos colaboradores do escritório do grupo CONSAI, especialmente a Luciana de Jesus Cezario que foi minha personal técnica da ABNT resolvendo problemas.

Aos meus amigos, parceiros, desde os antigos e mais recentes que acreditaram nos meus ideais, na importância deste trabalho e acima de tudo compreendendo por diversas vezes meu afastamento.

A Profa. Dra. Janaina Rigo Santin pelas contribuições fundamentais e importantes. Agradeço o incentivo, as indicações, os questionamentos, apontamentos e reflexões, no início, na qualificação e na defesa deste trabalho.

À minha orientadora Profa. Dra. Marilene Rodrigues Portella que compartilhou comigo seus conhecimentos, sua experiência, sabedoria. Deixando por diversas vezes sua família e momentos de lazer. Agradeço por me incentivar, dirimir dúvidas, direcionar passos, motivar. Acima de tudo exercer sua docência com muito amor, compreensão, dedicação, delicadeza e respeito que foram fundamentais para a execução do nosso trabalho.

EPIGRAFE

“A mente que se abre a uma nova ideia jamais retorna ao seu tamanho original”.

Albert Einstein

RESUMO

Oliveira, Soraya Francisca Dinkhuysen. Gestão e desenvolvimento de política social pública para idosos : uma análise fundamentada no princípio da eficiência. 2014. 151 f. Dissertação (Mestrado em Envelhecimento Humano) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2014.

A presente pesquisa objetivou analisar os programas e projetos de atenção à pessoa idosa, no município de Passo Fundo, desenvolvidos e implantados pela gestão pública, entre 2009 e 2012, discutidos à luz do princípio da eficiência. A pesquisa é de abordagem qualitativa que utilizou na coleta de dados análise documental e entrevistas semiestruturadas. Participaram 08 (oito) atores sociais envolvidos nos programas e ações das políticas públicas de assistência social de atenção ao idoso. Constatou-se que à política de assistência social na atenção ao idoso, encontra-se em fase de ajustamento. Por um lado, há grupos democráticos alinhados em busca da elaboração e implantação das políticas socioeducativas públicas eficientes; por outro, a efetivação de planos, programas e projetos que sofrem reveses advindos das gestões anteriores. Verificou-se que há necessidade de formação, qualificação e capacitação dos recursos humanos na área do envelhecimento humano em instâncias e departamentos que atuam na edificação das políticas públicas. As ações de educação para a pessoa idosa não contemplam as diretrizes da Política Nacional do Idoso. Esse descompasso evidencia programas e projetos focados no desenvolvimento artístico-artesanal e cultural com a maior parte das atividades em desenvolvimento físico-esportivo e de entretenimento. Essa tipologia pode, ao longo do tempo, se estender distante das interações intergeracionais e propiciar o surgimento de segmentação dos grupos de convivência. Constatou-se que os recursos humanos estão comprometidos com a problemática em prol da pessoa idosa e há também uma preocupação em capacitar e formar profissionais que já se encontram em atividade. Os resultados do estudo podem ser traduzidos em subsídios para outros contextos e situações que exercitam a gestão social pública na execução de programas e projetos. Nesse alinhamento, a informação e o conhecimento em questão, na área da gerontologia, mais especificamente nas legislações pertinentes aos gestores, são de vital importância para direcionar a aplicação orçamentária na efetivação dos direitos sociais relativos aos idosos e para a construção de políticas públicas eficazes no desenvolvimento de leis para a proteção social básica.

Palavras-chave: 1. Gestão Pública. 2. Idosos. 3. Políticas Públicas. 4. Envelhecimento. 5. Eficiência.

ABSTRACT

Oliveira, Soraya Francisca Dinkhuysen. Management and development of public social policy for the elderly: an analysis based on the principle of efficiency. 2014. 151 f. Dissertação (Mestrado em Envelhecimento Humano) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2014.

This research aims to analyze the public management of social actors in programs and projects for the elderly in the city of Passo Fundo, with a view to obtaining grants for your full attention. Will take into account the priorities of public policies for social care in elderly care from the perspective of management programs that work on issues of human aging in Passo Fundo. They will also analyze programs and projects of care for the elderly, developed and deployed by public management between 2009 and 2012, discussed in the light of the principle of efficiency. When a child is born, it is customary to give attention to your future, in terms of health, education, profession, friendship, marriage, family. However, little is discussed about how we prepare for old age, even healthy and successful. The maturation process and their understanding of this subject - the elder - will be analyzed in this research, especially in recent decades in Brazil, being the social aging factor constituted and constructed by cultural dimension of society. The objectives of the study allow a review about the process used in the construction of public social policies and also a knowledge of the relationship between the role of management and the role of social actors in the construction of social policies for the elderly in the light of the principle of efficiency. The limitations of this research are concentrated on the holding of a specific reality, and may be its merits, because the results of such a study can be translated into subsidies for other situations exercising public social management in the implementation of programs and projects. In this alignment, information and knowledge in question in the field of gerontology, specifically in the laws pertaining to managers, are of vital importance to direct budgetary implementation in the fulfillment of social rights for the elderly and for building effective public policies in developing laws for basic social protection.

Key words: 1. Public Management. 2. Elderly. 3. Public Policies. 4. Aging. 5. Efficiency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios 2002/2012.....	24
Figura 2 - Proporção de Crianças e Idosos na População Total Brasil 1900 a 2020.....	25
Figura 3 - Estrutura organizacional do sistema de gestão social para idosos.....	101

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIUTA	Associação Internacional das Universidades Aberta da Terceira Idade
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CAPS	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CATI	Coordenadoria de Atenção a Terceira Idade
CEB	Coordenadoria de Educação Básica
CEDI	Conselho Estadual dos Direitos do Idoso
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNSS-EJA	Conselho Nacional de Serviço Social-Educação para Jovens e Adultos
COMUI	Conselho Municipal do Idoso
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência de Assistência Social
DATI	Departamento de Atenção a Terceira Idade
EI	Estatuto do Idoso
ESF	Estratégias de Assuntos da Família
FNI	Fundo Nacional do Idoso
FUNAC	Fundo de Atendimento ao Comerciante

GC	Grupo de Convivência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILPI	Instituição de Longa Permanência
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB\RH	Normas Básicas de Recursos Humanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento a Famílias e Indivíduos
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNI	Política Nacional do Idosos
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNDH	Plano Nacional de Desenvolvimento Humano
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada
RENADI	Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa
RS	Rio Grande do Sul
SESC	Serviço Social do Comércio

SESI	Serviço Social da Indústria
SEPROSEDI	Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência Idosas e suas Famílias
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNATI	Universidade Aberta da Terceira Idade
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UPF	Universidade de Passo Fundo
WHO	World Health Organization

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	CAPÍTULO I – REVISÃO DE LITERATURA	23
2.1	<i>Envelhecimento Humano em Questões Sociais à Pessoa Idosa</i>	23
2.2	<i>Marcos Legais em relação às Questões Sociais de Atenção ao Idoso.</i>	27
2.3	<i>As Políticas Sociais Públicas de Atenção à Pessoa Idosa</i>	35
2.3.1	A Política da Assistência Social	40
2.3.2	Aspectos relevantes na Gestão das Políticas Sociais Públicas	45
3	CAPÍTULO II - METODOLOGIA	63
4	CAPÍTULO III - ASPECTOS HISTÓRICOS DA CRIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS PROGRAMAS SOCIAIS PARA IDOSOS EM PASSO FUNDO - RS	65
5	CAPÍTULO IV - A EDIFICAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DO IDOSO NO MUNICÍPIO	72
5.1	<i>As Conferências Municipais e a Interface na Construção das Políticas</i>	72
5.2	<i>O Conselho Municipal do Idoso</i>	76
5.3	<i>A Política Municipal do Idoso de Passo Fundo-RS</i>	94
6	CAPÍTULO V - PROGRAMAS SOCIAIS PARA IDOSOS NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO-RS	100
6.1	<i>Conhecendo os Programas Sociais</i>	100
6.1.1	Sobre as ações desenvolvidas nos Grupos de Convivência	103
6.1.2	Programa do Governo	104
6.2	<i>O CRAS, o CREAS e o Idoso</i>	110
6.2.1	Interface com os CRAS	111
6.2.2	Interface com o CREAS	113
6.3	<i>Parcerias estabelecidas nos Programas Sociais</i>	117
6.4	<i>Gestão de Programas Sociais: Retratos de uma realidade</i>	117
6.5	<i>Pensando a gestão de recursos para os programas sociais</i>	122
6.6	<i>Confabulando sobre conflitos na gestão e na atenção ao idoso</i>	124
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
	REFERÊNCIAS	132
	ANEXOS	141

<i>Anexo A.</i>	<i>Parecer Comitê de Ética</i>	<i>142</i>
APÊNDICES		145
<i>Apêndice A.</i>	<i>Termo de Consentimento Livre e Esclarecido</i>	<i>146</i>
<i>Apêndice B.</i>	<i>Instrumento de coleta 1</i>	<i>150</i>

1 INTRODUÇÃO

O envelhecimento social é um fator constituído e construído pela dimensão cultural da sociedade. Nos primórdios tempos, o homem que conquistava o lugar de idoso era um símbolo de sabedoria, respeito e aceito com felicidade em qualquer lugar na sociedade, na maioria das vezes. Neste século XXI, o grande desafio ainda, está em quebrar o paradigma de que, na maioria dos lugares, ser velho é ser improdutivo, sem valor e espaço, excluído de qualquer lugar da sociedade, embora essa realidade já esteja mudando tendo em vista o aumento no interesse em estudar a temática sobre o Envelhecimento. Esta problemática ocorre, pois ainda vivemos numa sociedade capitalista, materialista, que cultua a beleza física. Fazemos parte de um mundo completamente egoísta, desumano e hostil aos valores humanos e à velhice, agimos assim conosco, com familiares, amigos, com a população em geral, com a comunidade, um descaso; esquecendo de que a única forma de não chegarmos a velhice é a morte. Hoje somos jovens, amanhã, se Deus permitir e mais ninguém, seremos também velhos. “[...] Para a sociedade, a velhice aparece como uma espécie de segredo vergonhoso, do qual é indecente falar” (BEAUVOIR; 1990, p. 8).

De acordo com a psicanálise, o vínculo social é, antes de tudo, um vínculo de poder. Enriquez (1991, p. 32) citando Freud acrescenta a essa ideia que “um grupo só é imaginável e coeso a partir de um projeto comum”. Com amparo nessa afirmação, definem-se as políticas públicas “como uma forma de o ‘Poder’ se posicionar por meio de um conjunto de ações coletivas diante das desigualdades, dos problemas e dos diferentes protagonistas que compõem o cenário social, exercendo o papel do Estado na sua relação com a sociedade” (GUARESCHI et al., 2004; p. 180).

Tanto o vínculo social, desde os primórdios da humanidade, quanto às políticas públicas existem para garantir os direitos sociais de um grupo, ou, nesse último caso, de uma nação (ENRIQUEZ, 1991). Parece claro, então, que o compromisso público

consiste em dar conta de determinada necessidade, tendo o Estado como serviço promover ações preventivas diante de situações de risco e vulnerabilidade à sociedade por meio das políticas públicas.

A velhice embora ainda não faça parte do cotidiano das pessoas em geral e no contexto cultural da sociedade, há que se atentar para a sua preparação sob todos os aspectos, pois o envelhecimento humano é um conceito multidimensional, com implicações diretas nas questões sociais, tendo em vista a crescente parcela dessa população e da própria temática sobre o envelhecer, que vem trazendo ao longo dos anos consequências diretas e perceptíveis na economia mundial e no país. Exemplificando o envelhecimento social citamos o autor Mercadante (2002; p. 64): “[...] O homem não vive nunca em estado natural; na sua velhice, como em qualquer idade, seu estatuto lhe é imposto pela sociedade à qual pertence”.

Por ser o envelhecimento populacional uma realidade que começou a ser reconhecida recentemente pelos governantes brasileiros, acredita-se que é necessário, antes de tudo, conhecer o entendimento dos gestores sobre atenção ao idoso, para que seja possível pensar na constituição das políticas sociais públicas e, conseqüentemente, na gestão e aplicação dos recursos eficientemente em projetos e programas, adequando às aspirações, bem como as necessidades apresentadas pelos municípios, observando-se as limitações e o contexto de cada um.

As modificações populacionais que estão ocorrendo nos países desenvolvidos e em desenvolvimento solicitam profundas alterações socioeconômicas, com vistas a proporcionar uma melhor qualidade de vida aos idosos¹; o que implicará também não só

¹Pessoa idosa é aquela com mais de sessenta anos para os países em desenvolvimento, como o Brasil, conforme os preceitos da Organização Mundial da Saúde (OMS).

nas questões sociais, assim como nas de aposentadoria, garantindo condições dignas de sobrevivência.

Para encaminhamento de projetos de ação é pertinente o conhecimento das leis pelos gestores públicos, tanto para elaboração quanto para o desenvolvimento de políticas públicas, assim para a definição das questões orçamentárias e as escolhas que estas envolvem. É de extrema relevância reagir para vencer e colocar em prática o conhecimento das leis, dar atenção à assistência social, mais especificamente da Constituição Federal, dos tratados internacionais que tratam sobre o envelhecimento humano, além do cumprimento das normativas que regem os municípios e as que compõem a Política Nacional do Idoso (BRASIL, 2011; p. 9).

Sabe-se que esse processo de amadurecimento para o entendimento sobre a pessoa idosa faz parte de um ciclo, de um processo que vem se desvelando no Brasil nas últimas décadas. Com o crescimento acelerado e contínuo dessa faixa da população, começaram a suscitar por todos os canais da mídia e da própria população idosa necessidades emergenciais também nas questões sociais, despertando os gestores públicos para iniciativas e ações mais concretas, no enfrentamento desse contingente que vem necessitando de políticas sociais públicas mais concretas.

O marco importante e inicial dessa trajetória no Brasil foi a Constituição Federal de 1988, que introduziu nas disposições legais o conceito de Assistência Social nos seus art. 5º onde descreve que todos são iguais perante a lei, no art. 6º contempla os direitos sociais como a educação, alimentação, o lazer e outros e o art. 7º dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais com vistas à melhoria da condição social, fazendo que a

rede de proteção social tivesse um enfoque de cidadania e não mais de assistencialismo. Assim, o estado cumpridor das leis, mediante os serviços públicos por meio de modelos de Gestão (JACCOUD, 2011; p.23).

A partir de então, a legislação brasileira procurou cumprir essa determinação, embora com morosidade. A Lei 8.842, de 1994, que dispõe sobre a PNI-Política Nacional do Idoso, prevê normas para os direitos sociais dessa parcela da população, garantindo autonomia, integração e participação efetiva. Essa lei foi reivindicada pela sociedade, sendo resultado de inúmeras discussões em conferências em nível municipal, estadual e nacional; congressos e, principalmente, em comissões de várias áreas temáticas em conjunto com o governo e, mais especificamente, com a Secretaria de Educação e a Secretaria de Geração de Trabalho e Renda. Houve a participação ativa dos idosos, aposentados, pensionistas, professores universitários, professores estaduais, profissionais da área de gerontologia e geriatria, da associação médica, da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG) e de várias instituições governamentais e não governamentais, que, após diversos encontros e debates, elaboraram um documento que se transformou no texto base da lei. Nesse conjunto, entretanto, percebe-se, claramente, a negativa da participação da iniciativa privada, mais especificamente dos empresários do comércio e da indústria (BRASIL, 2011).

Como se percebe, a área de amparo à terceira idade é uma das que mais carecem da “intersectorialidade” na ação pública, pois os idosos, muitas vezes, são “vítimas” de programas e projetos implantados sem qualquer articulação pelos órgãos de educação, de assistência social e da saúde. Na continuidade do processo, infelizmente, eles se deparam com o despreparo dos modelos de gestão e ou dos gestores e técnicos da administração pública na construção das políticas na sua implantação e no seu desenvolvimento, bem como a ausência de qualificação técnica na operacionalização e na realização dos projetos e programas (BRASIL, 2011).

Observa-se um distanciamento dos gestores públicos e dos que tratam, diretamente, das questões do envelhecimento social. Além disso, na ausência da ampliação de mais canais para a participação efetiva do cidadão, da pessoa idosa à definição da aplicação do dinheiro público e das políticas públicas; e que se fossem abertos, poderia haver uma otimização da aplicação dos recursos.

É tarefa insensante incentivar a busca de ações preventivas que sejam capazes de atender os direitos plenos da pessoa idosa como sociais, econômicos, civis e políticos identificados nessa questão, em que se aponta a redução de custos econômicos e sociais por parte do poder público, diante da crescente demanda de cuidados de longa duração advinda do aumento da expectativa de vida.

Desta forma, a política social pública de atenção à pessoa idosa demonstra uma relação estreita com o desenvolvimento socioeconômico e cultural, bem como ação reivindicatória dos mais diversos movimentos sociais (JACCOUD, 2011).

Percebe-se que a área de amparo à pessoa idosa é uma das que mais carece da “intersectorialidade” na ação política e pública, pois os idosos, muitas vezes, “vítimas” de programas e projetos sociais implantados sem qualquer conhecimento da temática e articulação pelos órgãos da assistência social, na implantação e continuidade do processo, infelizmente, se deparam com o despreparo dos atores da administração pública na construção das políticas sociais, e, conseqüentemente, na gestão da implantação e desenvolvimento de programas pertinentes (BRASIL, 2011).

Atentando para a questão da gestão, há o pressuposto de constatar equívocos na escolha dos processos de construção das políticas sociais públicas, o que impede que essas sejam concretizadas de forma gerencial e eficiente, bem como a malversação na aplicação dos recursos.

Nesse processo, espera-se detectar que a informação e o conhecimento em políticas sociais públicas voltadas ao segmento idoso, especificamente nas legislações pertinentes, sejam reconhecidos pelos gestores como de vital importância para direcionar a aplicação orçamentária em programas e projetos, oportunizando a efetivação dos direitos sociais relativos aos idosos brasileiros por meio da construção de políticas sociais públicas eficientes, pois se devem alertar os gestores públicos que “os idosos do futuro próximo, já nasceram” (CAMARANO; KANSO; MELLO, 2004, p. 27).

Acredita-se que com essas ações, descritas acima, hão de proporcionar aos idosos longevidade com qualidade de vida e bem-estar de forma ativa,² saudável e, ao mesmo tempo, o estado cumpridor das leis, portanto, contemplando a legalidade do processo, colocando “a pessoa, o indivíduo, como o principal motivo do desenvolvimento de leis para a proteção social básica” (CEPAL, 2009; p. 23). Ainda, “essa abordagem está baseada em direitos e apóia a responsabilidade dos mais velhos no exercício de sua participação nos processos políticos e em outros aspectos da vida em comunidade” (ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE, 2005; p. 14).

Diante dessa explanação, a temática escolhida para este estudo deve-se, em parte, a proximidade com a realidade abordada, em razão da participação direta no trabalho realizado pela Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social com esse público, mais especificamente nos grupos de terceira idade, por meio da Corporação Nacional do Sistema Integrado (CONSAI), empresa especializada em Capacitação e Qualificação, na

² “Ativo” refere-se à participação contínua nas questões sociais, econômicas, culturais, espirituais e civis, e não somente à capacidade de estar fisicamente ativo ou de fazer parte da força de trabalho (OMS, 2005, p. 13).

prestação de serviços em Gerontologia. Uma experiência de 10 anos, dos quais grande parte tem sido dedicada ao atendimento de programas e projetos sociais em atenção à pessoa idosa no setor público a gestores e idosos de todas as classes, tendo em vista a minha formação empresarial e gerontológica desenvolvida ao longo de 27 anos.

Esta dissertação foi organizada em cinco capítulos: o primeiro trata da revisão bibliográfica do tema envelhecimento humano em questões sociais para a pessoa idosa; o segundo traz a metodologia, descrevendo o procedimento do estudo, de coleta e análise dos dados; o terceiro diz respeito aos aspectos históricos da criação das políticas públicas e dos programas sociais para o idoso em Passo Fundo - RS; o quarto capítulo apresenta a edificação da política municipal do idoso no município de passo fundo e, finalmente, o último capítulo trata dos programas sociais para idosos no município de Passo Fundo-RS.

2 CAPÍTULO I – REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Envelhecimento Humano em Questões Sociais à Pessoa Idosa

O avanço da medicina, somado ao surgimento de ações sanitárias preventivas e à diminuição do número de nascimentos, trouxe para o cenário da academia e dos serviços a questão longevidade humana. Se, por um lado, revela ganhos, por outro, trouxe os desafios decorrentes do envelhecimento populacional (CAMARANO; MELLO, 2010). Nesse campo existem muitas vertentes e dificuldades a serem sanadas, a fim de se garantir ao idoso sua integração na comunidade, sua qualidade de vida, seu protagonismo.

O envelhecimento populacional é um fenômeno mundial que vem sendo construído nas últimas décadas. A população brasileira hoje é de aproximadamente 194 milhões de pessoas, segundo o censo demográfico do (IBGE, 2008).

A Figura 1, ilustrada pela pirâmide populacional, mostra a realidade do envelhecimento nesses últimos anos e a perspectiva para os próximos.

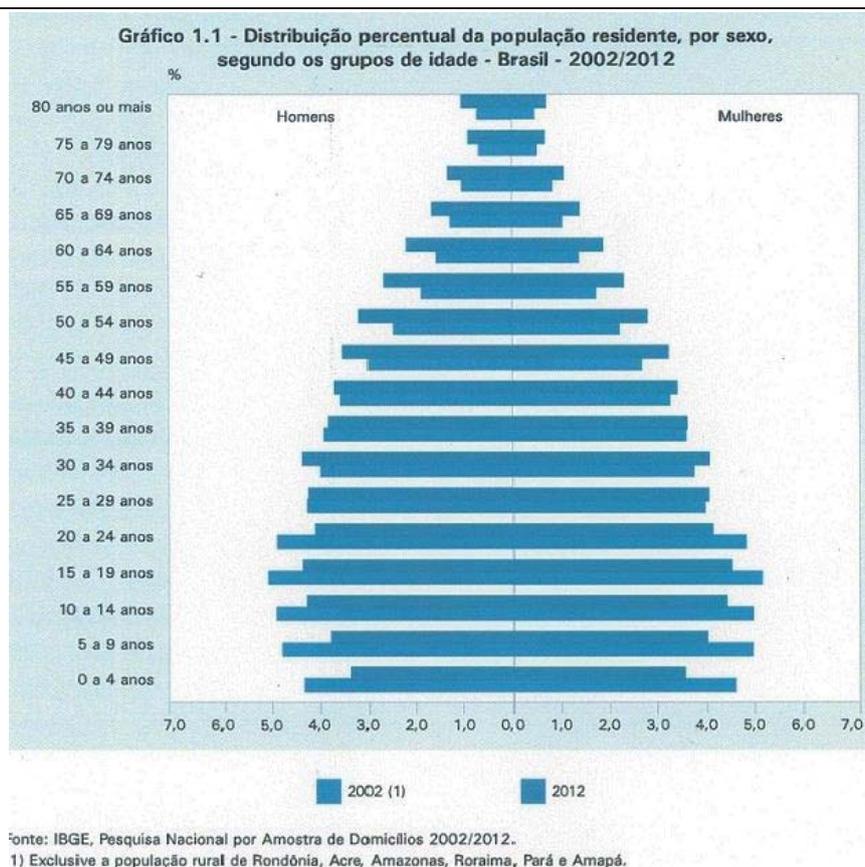


Figura 1 - Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios 2002/2012
Fonte: IBGE.

A expectativa de vida dos brasileiros nascidos em 2013 é de 74,8, sendo 71,3 anos para os homens e 78,5 anos para as mulheres. Segundo o IBGE (2013), a esperança de vida chegará a 80 anos em 2041. Em 2060, a expectativa chegará a 81,2 anos, sendo 78 anos para os homens e 84,4 anos para as mulheres. O ganho em relação a 2013 chegará a 6,7 anos para a população masculina e 5,9 anos para a feminina. O aumento da expectativa de vida é consequência da redução da taxa de fecundidade, que passará de 1,77 filho por mulher em 2013 para 1,5 em 2030, continuará contribuindo para o envelhecimento da população brasileira. A proporção de idosos (65 anos ou mais) na população passará de 7,4% em 2013 para 26,7% em 2060.

A Figura 2, demonstra o crescimento do contingente idoso nos próximos anos.

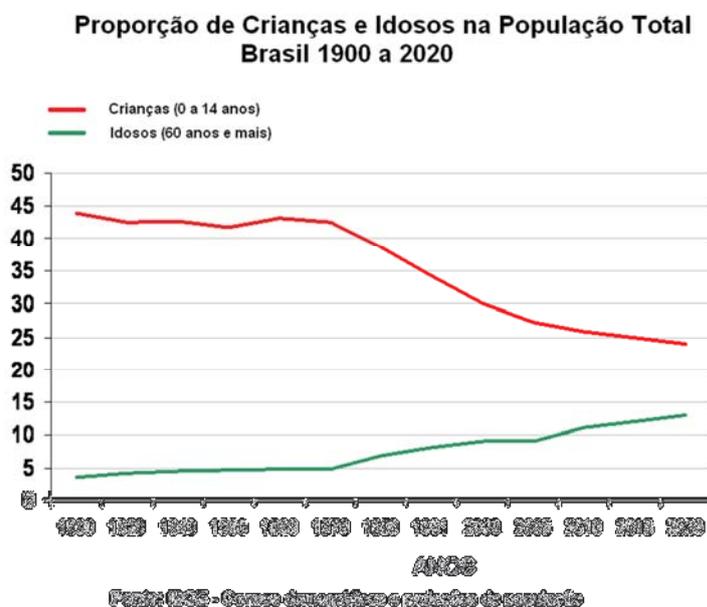


Figura 2 - Proporção de Crianças e Idosos na População Total Brasil 1900 a 2020
Fonte IBGE.

O aumento na participação da população de 65 anos ou mais, no período 1960/2010 saltou de 2,7% para 7,4%. A expectativa de vida ao nascer no Brasil, em 2010, era de 73,4 anos para ambos os sexos. Para os homens, a expectativa de vida era de 69,73 anos e de 77,32 anos para as mulheres, o que representava uma diferença de 7,5 anos de vida a mais para as mulheres em nosso país. (IBGE, 2010)

Esses dados impõem enorme responsabilidade em criar políticas públicas capazes de oferecer respostas às necessidades dos idosos e de suas famílias. “[...] a sociedade brasileira envelhece a passos largos: somos 21 milhões de idosos; e a cada ano 650 mil idosos são incorporados à nossa população. Em 15 anos, o Brasil terá a quinta maior população idosa do mundo” (GIACOMIN, 2011; p. 15).

Consta no relatório do Banco Mundial (2011) que nas últimas décadas o Brasil vem enfrentando considerável transformação socioeconômica, impulsionada pela mudança demográfica, explanada anteriormente. Verifica-se que os programas sociais estão contribuindo ativamente para diminuir a pobreza e as desigualdades, mas com o aumento de custos com seguridade social conseqüentemente, acredita-se que irá forçar os dirigentes a escolher onde investir, assim, tornando crítica a situação, principalmente para os mais pobres e para outros grupos que, num futuro próximo, fatalmente se encontrarão em risco e vulnerabilidade, comprometendo o crescimento do país.

Também consta no relatório do Banco Mundial (2011) a informação de que o baixo limite de idade e a existência da aposentadoria por tempo de trabalho sem idade mínima levam a aposentadoria precoce, deixando uma grande parte da força de trabalho produtiva sem atribuições, ou disponibilizadas para o trabalho informal; assim, contribuindo na exclusão do indivíduo e na elevação com gastos fiscais.

Conforme Goldman (2004), em média, 70% dos aposentados e pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) recebem apenas um salário mínimo por mês, valor insuficiente para suprir as despesas e garantir a qualidade de vida das pessoas.

Projeções demonstram que os gastos previdenciários ou aposentadorias devem dobrar em 2050 até 22,4% do PIB (BANCO MUNDIAL, 2011). Portanto, há de assegurar que nas próximas décadas o maior número de pessoas contribua com a seguridade social, aumentando principalmente incentivos para que mesmo aqueles com

salário mínimo contribuam.

Desta forma, é necessário que os gestores criem políticas sociais públicas efetivas, que venham financiar os gastos fiscais ³ criados pelo aumento da idade. Por exemplo, é a prática da estimulação do crescimento da poupança, assim o envelhecimento populacional poderá ter um grande acúmulo de capital, aumentando a renda, a riqueza e o bem-estar ao longo da vida. (BANCO MUNDIAL, 2011)

Assim, começa a aparecer um novo modelo de políticas públicas, ou seja, não só promoção da saúde e prevenção de doenças crônicas, mas também de políticas sociais públicas de cuidados por não familiares a Idosos, culminando com a proteção social efetiva para essa parcela da população, incluindo apoios familiares e incentivos ao mercado privado. (CAMARANO; MELLO, 2010).

2.2 *Marcos Legais em relação às Questões Sociais de Atenção ao Idoso.*

Na Constituição de 1988 observa-se a preocupação do governo federal em priorizar programas sociais, ajustar e estabilizar o país economicamente com a estratégia de descentralização dos serviços, no intuito de diminuir desigualdades, na diferença de distribuição de renda da população, de buscar políticas sociais às pessoas idosas mais eficientes proporcionando proteção, assistência e previdência social (BORGES, 2006b).

³ É a política orçamentária, um ramo da política econômica, que define o orçamento e seus componentes, os gastos públicos e impostos, como variáveis de controle para garantir e estabelecer a estabilidade econômica, amortecendo as flutuações dos ciclos econômicos e ajudando a manter uma economia crescente o pleno emprego e a inflação baixa. (PAUL; NORDHAUS; s. data)

Cabe ressaltar que no ano de 1923, por estratégia é aprovada a lei Eloy Chaves que institui a criação de caixas de aposentadoria e pensão (CAPS) para alguns trabalhadores. Neste período a economia brasileira era voltada a monocultura do café, responsável por cerca de 70% da economia, devido a isto os direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores envolvidos no processo de produção do café foram reconhecidos (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

No período anterior a 1930 o estado quase não regulava a área social, deixando este encargo ao mercado. A iniciativa privada e a polícia que controlava a questão social através da repressão “caso de polícia”. A política social no período populista funcionava a partir de trocas de favores entre estado e a sociedade, sendo que as principais medidas de proteção se deram no campo do trabalho, saúde e educação. Embora a questão social não fosse mais considerada questão de polícia, a política social não recebia uma atenção maior do governo (PEREIRA, 2002).

Registra-se que o auxílio social deu-se no início da década de 1930 ligados aos trabalhadores urbanos da iniciativa privada com a permissão da aposentadoria por tempo de serviço com o objetivo de proteção a velhice que se unificou em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social. (VON SIMSON; NERI; CACHIONI, 2006).

Quanto à assistência social no país é difícil estabelecer com precisão o início específico desta política, devido à fragmentação, a diversidade, desorganização e caráter instável de sua configuração. Mas a partir da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942 se inicia certa centralização (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

O primeiro trabalho desenvolvido no Brasil com o cunho socioeducativo para idosos deu início na década de 1960 no Serviço Social do Comercio de São Paulo (SESC) quando foram criadas as Escolas abertas da Terceira Idade com o objetivo de diminuir o isolamento entre os idosos os chamados grupos de convivência – GC. A parceria dos idosos com instituições como o SESC, SESI, a LBA, o Ministério da

Previdência e Assistência Social foram se intensificando formando grupos de idosos organizados em prol das políticas sociais públicas para o envelhecimento (CAMARANO; PASINATO, 2004).

No seguimento na contextualização dos marcos, cabe salientar que em 11 de dezembro de 1974 foi criada a Lei nº 6.179 que institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos (BRASIL, 2012; p. 57).

Porém, a expressividade ocorre diante da mobilização da sociedade, na década de 1980, as políticas sociais se tornaram centrais e culminaram com a promulgação da constituição federal de 1988. A constituição previa maior responsabilidade do estado na regulação e financiamento de políticas sociais, a universalização do acesso a benefícios e serviços, a ampliação do caráter distributivo da seguridade social, o controle da sociedade civil sobre as decisões estatais etc. Também houve avanços em outras áreas como na educação, através do princípio de universalização do ensino fundamental, erradicação do analfabetismo, gratuidade do ensino público em todos os níveis. Na saúde foi concebido o Sistema Único de Saúde (SUS), que incorporou a universalização do atendimento na área (PEREIRA, 2002).

No plano internacional, as assembleias mundiais sobre o envelhecimento, foram consideradas um marco no sentido de preocupação com as políticas sociais públicas. Primeiramente, foi a 1ª Assembleia Mundial sobre o envelhecimento, em Viena 1982 que concebeu o Plano internacional sobre o Envelhecimento. Previa a adaptação do idoso para a educação, pois vivemos numa sociedade em constante mudança, com exigências laborais, estimulando o ensino compatível ao idoso com respeito as suas limitações e ritmo além de estimular para a autossuficiência, autonomia e responsabilidade. Com relação à população, considera-se dever governamental lançar campanhas educativas para aceitar e respeitar o idoso, conforme descrito no plano da ONU; 1982 “se deberá poner a disposición de las personas de edad amplia información

sobre todos los aspectos de su vida, em forma clara y comprensible” (ONU, 2002, p. 38).

Na sequência, ocorreu a Assembleia Geral da ONU de Normas Internacionais – Princípios das Nações Unidas em favor da pessoa de Idade garantindo a aplicação de normas universais a grupos como os idosos que: ”em cumprimento ao Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento, aprovado pela Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento e convertido em documento pela Assembleia Geral na Resolução nº 37/51 de 3 de dezembro de 1982” (BRASIL, 2012; p. 39). Propondo aos governos a inclusão nos programas de governo para a pessoa idosa os princípios da: Independência, Participação, Cuidados, Autorrealização e Dignidade.

Em 1986 é incorporado no Brasil, no Relatório final da VIII Conferência Nacional de Saúde – CNS, o significado de saúde como: “a garantia pelo Estado, de condições dignas de vida e de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde voltada ao desenvolvimento pleno do ser humano em sua individualidade” (VERAS, 2006; p. 142).

A partir da Constituição federal de 1988, a assistência social passa a ter uma nova concepção, sendo incluída no âmbito da seguridade social, juntamente com a previdência social e a saúde, tendo caráter de política social pública (KLEIN, 2009).

Da década de 1990 até a atualidade o estado tem atuado no redirecionamento das conquistas de 1988, propagando-se a campanha em torno das reformas. Reformas estas orientadas para o mercado, pois as conquistas eram apontadas como causas da crise econômica (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

O mesmo ocorre com a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS de Dezembro de 1993. Harmonizadas com a Constituição Federal que com o modelo da descentralização envolvem a gestão pública das esferas federal, estadual e municipal

(BRASIL, 1993).

Assim, em conformidade com a Constituição federal de 1988 em 7 de dezembro de 1993, é regulamentada a lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a qual define a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, política de seguridade social não contributiva. Desta forma, o município foi eleito como o protagonista para o desenvolvimento de políticas sociais em prol da promoção humana, qualidade de vida e repasse de benefícios à comunidade idosa bem como da sua família (BORGES, 2006b).

A Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) regulamenta também os benefícios da assistência social, sendo que em seu art. 20 está regulamentado o benefício de prestação continuada (BPC) e em seu art. 22 estão regulamentados os benefícios eventuais.

No Brasil, a Política Nacional do Idoso (PNI) aprovada em 1994, Lei n. 8842, regulamentada pelo Decreto nº 1.948 em 1996, tem seu marco inicial como política pública dirigida, especificamente, a pessoa idosa, nesses termos tem como finalidade:

assegurar seus direitos sociais, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. Reconhece a questão da velhice como uma questão prioritária no contexto das políticas sociais brasileiras e objetiva criar condições para promover a longevidade com qualidade de vida, colocando em prática ações voltadas não apenas para os que estão velhos, mas também para aqueles que vão envelhecer (BRASIL; 1996).

A PNI criou normas para os direitos sociais dos idosos, garantindo-lhes autonomia, integração e participação efetiva como instrumento de cidadania. Essa lei foi reivindicada pela sociedade, sendo resultado de inúmeras discussões e consultas ocorridas nos estados, das quais participaram idosos ativos, aposentados, professores

universitários, profissionais das áreas de gerontologia e geriatria, contando com várias entidades representativas desse segmento. Entretanto, essa legislação não foi eficientemente aplicada, o que se deve a vários fatores, que vão desde contradições dos próprios textos legais até o desconhecimento de seu conteúdo. Ressalta-se que a coordenação da política do idoso é de competência do órgão ministerial responsável pela assistência e promoção social, com a participação do conselho nacional, dos conselhos estaduais, do distrito federal e dos conselhos municipais do idoso, conforme aponta no seu art. 5º (GIACOMIN, 2012).

Em seguida houve a criação do primeiro conselho do idoso e da ANG – Agência Nacional de Gerontologia com o intuito de: ação dentre as mais diversas áreas do envelhecimento. Como resultado dessa atuação, surgiu o esboço da Lei 8.842/94, de 3 de julho de 1996 a PNI – Política Nacional do Idoso com o objetivo de: "assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade" (BORGES, 2006b; p. 79).

Entretanto, muitos países criaram condições, por meio de instrumentos legais, para promover a autonomia do idoso, integração e participação efetiva na sociedade e, também, seu protagonismo.

Também, foi assinada no Brasil a Carta em Defesa das Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais e Idosas, em setembro de 1999, pelo Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça do Brasil. Nessa década aconteceu também a Portaria Interministerial. MS/MPAS nº 5153, instituindo o Programa Nacional de Cuidadores de Idosos e a Portaria MS/GM nº 280 que torna obrigatório nos hospitais públicos, contratados ou conveniados com o Sistema único de Saúde - SUS, a viabilização de meios que permitam a presença do acompanhante para os pacientes maiores de 60 (sessenta) anos de idade, quando internados.

Em Madrid no ano de 2002 ocorreu a 2ª Assembleia Mundial sobre o

Envelhecimento que aprovou o Plano Internacional de ação sobre o envelhecimento, priorizando a inserção da população envelhecida na agenda de desenvolvimento como também na elaboração de políticas em atendimento à parcela desta população, levando em conta gênero e desigualdades sociais (VERAS, 2006).

Importante ressaltar que também em 2002 foi redigida a Carta de Ottawa sendo um marco fundamental, concretizando o conceito de saúde como qualidade de vida advinda de vários fatores como: alimentação, justiça social, ecossistema, renda e educação, estabelecendo ”o vínculo entre saúde e qualidade de vida com ênfase na criação de ambientes favoráveis à saúde e ao desenvolvimento de habilidades pessoais. Com isso, abriu espaço institucional para ações de promoção da saúde do idoso” (VERAS, 2006; p. 142).

O ano de 2003 no Brasil é balizador nas questões de atenção ao idoso. Primeiramente, ocorre o ato da Presidência do Tribunal Superior do Trabalho – TST, constante do decreto 484, que assegura aos idosos a prioridade na tramitação dos processos, em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. “O mesmo ocorreu no mesmo ano no STJ nº 11e no STF nº 277” (BRASIL, 2012). Em 1 de outubro de 2003, cria-se o Estatuto do idoso, sancionada por meio da Lei 10.741, cujos 118 artigos definem punições contra a violência e os direitos da Pessoa idosa.

Importante citar que a Lei nº 12.461 altera a lei nº 10.741 de 2003, estabelecendo como direito a notificação compulsória dos atos de violência praticados contra o idoso atendido em serviço de saúde (BRASIL, 2012).

Em 2004, foi outorgado o decreto nº 5.085, que define as ações continuadas de assistência social. No mesmo ano, foi criado o Decreto nº 5109 que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos

Direitos do Idoso - CNDI.

Fruto de ampla mobilização de atores sociais, em 2004 é aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004), que estabelece princípios e diretrizes para a implantação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS (KLEIN, 2009).

Em 2005, Resolução de Diretoria Colegiada - RDC 283/2005, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, aprova o regulamento técnico que define normas de funcionamento às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI's). Em 2006, foi criado o Decreto 5.934 que permite ao idoso, o direito ao sistema transporte coletivo interestadual, nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário. Em 2007, houve a resolução ANAC que determinam direitos e prioridades ao transporte aéreo. Também em 2007, regulamentado pelo decreto nº 6.214 o Benefício da Prestação Continuada da Assistência Social - BPC, regulamentação da organização da Assistência Social.

Em 2008, pela Lei nº 11.765 fornece prioridade aos idosos no recebimento da restituição do Imposto de Renda – IR. Em 2009, Decreto nº 7.037, aprova a terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Em 2010, é sancionada a Lei nº 12.213 que institui o Fundo Nacional do Idoso - FNI e autoriza a dedução do imposto de renda devido, pelas pessoas físicas e jurídicas mediante as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacionais do idoso. Nessa mesma época é alterada a Lei nº 9.250 de 1995.

Em 2011, pela Lei 12.418, é alterado o inciso I do caput do art. 38 da Lei nº 10.741/2003 – Estatuto do Idoso, garantindo reserva para idosos, de pelo menos 3% das unidades residenciais em programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos. Concomitantemente, a Lei 12.419 é alterada no seu art. 38 do estatuto, fornecendo a garantia da prioridade dos idosos na aquisição de unidades residenciais

térreas (BRASIL, 2003).

Desta forma, para os países que conseguirem a efetivação das políticas sociais públicas voltadas ao envelhecimento populacional, visando o bem estar social do idoso, é primordial uma abordagem integrada nos mais diversos setores.

2.3 *As Políticas Sociais Públicas de Atenção à Pessoa Idosa*

A existência de políticas sociais pode ser considerada como um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou ao modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Pereira (2009) referencia que as políticas sociais públicas constituíram fenômenos no final do século XIX, em resposta a conflitos sociais gerados pelo avanço da industrialização e pela progressiva luta pelos direitos, através da criação das primeiras legislações e medidas de proteção social.

As políticas sociais públicas traduzem as respostas da sociedade aos problemas sociais, sejam eles relativos ao trabalho, à moradia, a saúde ou assistência social. Quando os problemas agravam-se, a pressão popular por alternativas de solução também aumenta fazendo com que se busquem formas para minimizar as vulnerabilidades (KLEIN, 2009).

A história tem mostrado ao longo do tempo e contexto sócio-cultural, que as políticas sociais têm procurado satisfazer necessidades básicas, mas também objetiva o controle social e político. Isto é, a política social sempre vai lidar com interesses opostos, já que ela resulta da pressão simultânea de sujeitos distintos. Desta forma, a política social tem suscitado controvérsias e reflexões críticas, pois esta é a dinâmica, não está estática frente a objetivos, regras, planos ou leis (PEREIRA, 2009).

Passaram dez anos da criação do estatuto do idoso e muitos artigos ainda aguardam a regulamentação e concretização. Poucos municípios brasileiros ofertam para

a população idosa programas e ou projetos que os atendam. O grande desafio é fazer com que os gestores construam planos, serviços para atender as necessidades dessa população. Assim se torna de extrema urgência estimular para os gestores interesse sobre o tema; envelhecimento humano e formação de políticas sociais públicas consistentes. (BERZINS; BORGES, 2012).

Para tanto, deve-se evidenciar a importância do conhecimento pelos gestores sobre o papel da União que é indissolúvel, formada pelos Estados, os municípios e o Distrito Federal. Os três poderes atendem as demandas e as necessidades dos cidadãos, executam serviços, são independentes e harmônicos entre si: o legislativo (cria as leis), o executivo (implementa e executa leis) e o judiciário (administra), existe uma coordenação central, onde cada um dos poderes possui a sua função principal, ou seja, típica de cada um e em caráter excepcional as funções atípicas, desenvolve algumas funções dentre elas as de direitos sociais (BRASIL, 1988).

Direitos sociais são aqueles que têm por objetivo, ordenar e corrigir possíveis desigualdades que possam surgir aos indivíduos entre as classes sociais, nas condições materiais indispensáveis para o pleno gozo dos seus direitos, por isso, exige intervenções sociais advindas dos critérios da justiça distributiva. O ramo dos Direitos sociais nasce no direito público, nas modificações nos modos de vida, entretanto, via de regra, os direitos sociais, por terem como característica a generalidade e a publicidade dependem, para sua eficácia, da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, por exemplo: a comunidade faz solicitações (pedidos ou demandas) para os seus representantes (vereadores, deputados, senadores) e estes mobilizam o poder executivo, que também foram eleitos como: prefeitos, governadores e até mesmo o Presidente da República para o desenvolvimento dos serviços públicos de educação, saúde, segurança...(LOPES, 2005; p. 129). Acontece que os recursos orçamentários são escassos para o atendimento de toda a demanda assim se transformam em motivo de disputas. Desta forma, são formados os

grupos e cabe ao gestor da política pública saber resolver esses conflitos.

Para aclarar, conceitua-se o serviço público que de acordo com Di Pietro (2012, p. 90) é “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.”

Todavia torna-se imprescindível retomar o conceito de política pública e o contexto do seu surgimento, que se deu nos EUA, como subárea da ciência política, pautada nos estudos das ações de governo, com regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação.

Foi definido por Easton (1965) que a política pública é como um sistema, correpondendo à relação entre formulação, resultados e o ambiente, por meio de inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesses, que influenciam seus efeitos e interesses. Dentre as diferentes conceituações de políticas públicas, como a de Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986) e Dye (1984), a mais aceita atualmente é a de Laswell (1936). Para ele, “decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz” (SOUZA, 2006; p.5).

Heidmann e Salm definiram políticas públicas como:

[...] Em termos políticos administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas (2010, p. 28).

E no conceito mais operacional, as autoras mencionam:

[...] é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade. Nesse sentido, o Estado passa a exercer uma presença mais prática e direta na sociedade, sobretudo por meio do uso do planejamento, que pressupõe políticas previamente definidas tanto de alcance geral ou “horizontal”, por exemplo, (política econômica), como de alcance ou impacto “setorial” (por exemplo, política de saúde) (2010; p. 29).

Desse modo, política pública:

[...] é a área do conhecimento que busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). As políticas públicas repercutem na economia e na sociedade, assim, [...] qualquer teoria de política pública necessita explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. [...] uma forma de o “Poder” se posicionar por meio de um conjunto de ações coletivas diante das desigualdades em face dos problemas e dos diferentes protagonistas que compõem o cenário e sua intenção de dar respostas ao papel do Estado na sua relação com a sociedade (SOUZA, 2006; p. 7).

Para Borges (2006b, p.1038) o termo política é: “um conjunto de objetivos que envolvam determinado programa de ação governamental e condicionam sua execução”.

Já o termo público é:

[...] o bem comum, as questões de caráter coletivo que são objeto de interferência estatal e as prioridades da ação estatal, ou seja, às questões que dizem respeito ao interesse geral, mesmo sendo um espaço caracterizado por conflitos e contradições, e frequentemente sujeito a variações de ordem econômica, social e política (BORGES,

2006b; p. 1038).

Assim, para a autora políticas públicas como um todo é definida como: “a expressão atualmente utilizada nos meios oficiais e nas ciências sociais para substituir o que até a década de 70 era chamado de planejamento estatal.” (BORGES, 2006b; p. 1038).

Contudo, no Brasil as políticas sociais foram influenciadas pelas mudanças econômicas e políticas. A proteção social assumiu características de seletividade nos benefícios e serviços. Assim a política social brasileira assumiu traços dos modelos liberais, conservadores e dos regimes social-democrata, mesclando práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política (PEREIRA, 2002).

A política social através da privatização, focalização e descentralização acaba priorizando o atendimento dos mais vulneráveis, os mais pobres e em situação de maior risco. Neste sentido, o que antes havia sido conquistado com as políticas de ajuste cai em processo de retrocesso e o “cidadão de direitos se torna cidadão-cliente, consumidor de serviços e organizações” (BEHRING, 2008; p. 259).

A política social pública define-se a partir de uma classificação de áreas sociais podendo ser desenvolvida como exemplo na área da saúde, da gerontologia, da seguridade, do emprego, com vistas ao bem-estar da sociedade, responsabilizando-se em atender necessidades individuais, de grupos e de toda a sociedade. É um campo de análise e de ação interdisciplinar, proporcionando bens e serviços sociais, elevando a promoção da qualidade de vida (CARVALHO, 2012).

O modelo de políticas sociais públicas e privadas no Brasil, ao longo desses anos, coloca-se como fruto da organização e explicitação das demandas da sociedade, associadas ao processo de correlação de forças e prioridades políticas e econômicas dos

gestores, dos grupos políticos, o que, por sua vez, resultou na organização dos movimentos sociais (SOUZA, 2004).

Desta forma a política social é compreendida pela participação de todos os atores políticos com objetivos comuns “às relações sociais, à regulação da atividade econômica, à igualdade de oportunidades, promovendo a justiça social, a equidade e a eficiência de modo a reduzir as desigualdades, lutar contra a pobreza, prevenindo problemas sociais, protegendo socialmente os indivíduos do risco social” (CARVALHO, 2012; p. 274).

A formulação e a implantação de política social pública eficiente dependerão de embasamento legal e de justificativa para que venha nortear os modelos de programas e serviços, associado ao uso correto dos recursos. Mediante a carência de acesso as informações disponíveis sobre as condições de vida dos idosos e falta de informação por parte dos agentes da máquina pública, há desinteresse dos gestores e conseqüentemente descrédito dos mesmos para se conscientizarem da importância do conhecimento da matéria. Por consequência, gera a falta de um convencimento político para a formulação e realização das políticas sociais públicas (MESQUITA et al., 2011).

2.3.1 A Política da Assistência Social

Esta política pública de assistência social é materializada através do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que é a efetivação de lutas históricas de trabalhadores sociais, intelectuais, cidadãos e organizações não-governamentais das décadas de 1980 e 1990 (LOPES, 2005).

O SUAS é a forma de gestão da política de assistência implantada em todo o país, objetiva proporcionar as famílias em vulnerabilidade social e pessoal garantias de maior acesso aos programas sociais. É composto por serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social, prestados através de convênios com organizações sem fins lucrativos ou por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais

(KLEIN, 2009).

De acordo com a PNAS (2004) o SUAS é um modelo de gestão para todo o território nacional, que consolida o disposto pela LOAS, definindo e organizando os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.

Os eixos estruturantes do modelo de gestão do SUAS são: matricialidade sociofamiliar, descentralização, territorialização, novas bases para a relação estado e sociedade civil, financiamento, controle social, participação popular, política de recursos humanos, informação, monitoramento e avaliação.

A Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS/2005) refere como instrumentos de gestão o plano de assistência social, o orçamento, o planejamento, a informação, o monitoramento e a avaliação.

O plano de assistência social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS. O financiamento se dá de forma direta mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo.

Todavia a política de recursos humanos define uma equipe multiprofissional básica para os serviços e programas. A proposta de regulamentação de política de gestão do trabalho está disposta na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), aprovada pelo CNAS por meio da resolução nº 269 de dezembro de 2006.

Do ponto de vista dos direitos sociais, a política social está se referindo às políticas públicas, consideradas setoriais, ação e intenção, pois não há política pública

sem ação (HEIDEMANN; SALM, 2010).

A PNAS (2004) apresenta tipos de segurança, como a de sobrevivência, que segundo a mesma não é uma compensação, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou diante do desemprego. A de acolhida, lida com a provisão de necessidades humanas, como os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo; a de convívio supõe a não aceitação de situações de reclusão e de situações de perda das relações.

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades, tendo como objetivos promover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, contribuir com a inclusão dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais, assegurando que as ações tenham centralidade na família.

Também organiza a assistência social segundo proteções afiançadas: a proteção social básica, cujo objetivo é prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação ou fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social (PNAS, 2004).

São considerados serviços de proteção básica os que potencializam a família, fortalecendo seus vínculos, visando à convivência, à socialização, ao acolhimento e à promoção da integração ao mercado de trabalho, como programas de atenção à família, programas de inclusão produtiva, serviços socioeducativos (PNAS, 2004). Os serviços de proteção social básica são executados no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), espaço físico organizado com critérios espaciais e operacionais nos territórios

para atendimento dos usuários (PNAS, 2004).

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), os serviços de proteção social básica são proteção e atendimento integral à família (PAIF); convivência e fortalecimento de vínculos e serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Por meio do Cadastro Único é que se identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. Dá a oportunidade de conhecer a realidade socioeconômica das famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso aos serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família. Possibilita o acesso a programas, como bolsa família, tarifa social de energia elétrica, carteira do idoso, habitacionais e benefícios eventuais.

A segunda forma de organização é o serviço de proteção socioespecial, que é a modalidade de atendimento dirigida às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, violência, entre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas (CREAS).

Diferentemente da proteção social básica que tem um caráter preventivo, a proteção social especial atua com natureza protetiva. As atividades da proteção especial são diferenciadas de acordo com níveis de complexidade (média ou alta) e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família.

Os serviços de proteção social especial atuam diretamente ligados com o sistema de garantia de direito, exigindo uma gestão mais complexa e compartilhada com o poder Judiciário, o Ministério Público e com outros órgãos e ações do Executivo (PNAS,

2004).

São considerados serviços de proteção especial de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos, familiar e comunitário não foram rompidos. Nesse sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada e/ou acompanhamento sistemático e monitorado.

A proteção social especial é executada nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), o qual é a unidade pública estatal de atendimento e referência para o acompanhamento especializado no SUAS.

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), os serviços de proteção social especial de média complexidade são: serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI); serviço especializado em abordagem social; serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC); serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias; serviço especializado para pessoas em situação de rua.

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário.

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, os serviços de proteção social especial de alta complexidade são serviços de acolhimento institucional nas seguintes modalidades: abrigo institucional, casa lar, casa de passagem residência inclusiva; serviço de acolhimento em república; serviço de acolhimento em família acolhedora; serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências

(BRASIL, 2009).

Desta forma, se verifica os direitos sociais cumpridos e executados pelo Estado mediante a disponibilidade de serviços públicos, há que se garantir um modelo de gestão compatível com a região respeitando seus limites culturais, estruturais materiais, de Recursos humanos e orçamentários.

2.3.2 Aspectos relevantes na Gestão das Políticas Sociais Públicas

Antes da CF/1988, os cidadãos já deveriam passar a ter exercício político, porém as políticas coronelistas, personalistas e clientelistas, impediam tal ação. Os municípios tinham sua autonomia reduzida e até extinta passando por golpes militares, de repressão até a Constituição Federal de 1988.

Para que todo esse processo ocorresse de maneira estável, a Constituição de 1988 previu a participação das comunidades locais, promovendo o seu empoderamento e accountability, que pode ser definida como uma espécie de controle dos gestores públicos, em fóruns decisórios de políticas públicas, e de certas políticas sociais públicas locais. Como resultado, muitos governos locais estão consolidando ou implementando a participação da comunidade, sobretudo em conselhos municipais setoriais, para decisões que demandam participação na gestão e fiscalização de políticas sociais, na alocação de

recursos orçamentários locais, por meio do OP - Orçamento Participativo, com vistas a diminuir a desigualdade política e social (SOUZA, 2004).

Por meio da Constituição Federal de 1988, os municípios foram elevados como entes federativos. Desta forma, o governo federal repartiu as responsabilidades e fez com que o estatuto das cidades⁴ se tornasse uma das ferramentas mais importantes para a gestão pública. No mesmo segmento, Cavalcante versa que “em função do novo federalismo, é necessário observar fatores de ordem institucional com normas constitucionais, estratégias de indução à cooperação, regras de funcionamento das relações federativas” (2011, p. 1781).

Borges contrapõe relatando que “a literatura sobre federalismo lista que a política estadual é dominada por lógicas patrimonialistas e não republicanas que sabotam de maneira arrasadora e irreversível o processo de formação e implantação de políticas públicas” (BORGES, 2010; p. 153).

Por outro lado, as políticas públicas que passam pelo processo democrático de debates, discussões, estarão pautadas de legitimidade, preservando os princípios da equidade, da eficácia e da eficiência social reafirmam Mesquita et al. (2011).

O exemplo de federalismo, na esfera de competição vertical para elaboração de

⁴Em 2001, após uma negociação de quase 10 anos no congresso, foi aprovado o estatuto da cidade (Lei Federal nº. 10.257), que veio ampliar as responsabilidades do governo local no desenvolvimento urbano e de gestão do território.

políticas públicas, é o governo central e os subnacionais. Afinal, estes competem pelo mesmo “pool de eleitores nas ofertas de serviços, evidenciando que a expansão das políticas sociais federais vem minando o controle que os governos estaduais tinham sobre os eleitores, a conexão entre voto e política pública vem se concentrando na esfera nacional e no poder legislativo” (BORGES, 2010, p. 122).

Estes esclarecimentos têm o propósito de reflexão sobre qual cenário estamos presenciando e quem está realmente envolvido na formulação de políticas públicas. Os gestores e idosos são peças chaves para a formulação de programas, planos e ações de bens e serviços eficazes, pois, a heterogeneidade do grupo idoso como fatores socioeconômicos, culturais, etários, sanitários, regional, raça, étnico, de gênero acarreta em demandas diferenciadas com vistas à integração e ao bem-estar, seja como indivíduo ou coletivo. (MESQUITA et al., 2011).

Contudo, a comunidade também foi empoderada, pois em conjunto com os agentes públicos e a sociedade civil, elaboram, desenvolvem e executam as políticas que votaram em conjunto por meio de um modelo de gestão participativa. Outros instrumentos vêm influenciando a institucionalidade dos municípios, com vistas a atender à exigência da constituição de 1988 de que todos os municípios sejam regidos por leis orgânicas próprias.

Assim, as necessidades e expectativas da comunidade puderam ser atendidas de uma maneira mais eficiente em diversas áreas, de acordo com os interesses, pois a União dividiu com os Estados membros as responsabilidades tornando-os autônomos de acordo com a Constituição Federalista de 1891(SANTIN; FLORES, 2006).

Até a presente data, muitos municípios promovem a governança local, o poder local, desenhando políticas públicas locais, em virtude da busca da sustentabilidade. O grande desafio é fazer com que os gestores construam planos, serviços que atendam as necessidades dessa população, assim se torna de extrema urgência estimular para os

gestores o interesse sobre o tema; envelhecimento humano e formação de políticas públicas consistentes (BERZINS; BORGES, 2012).

Todavia, Souza (2004) afirma que a governança local⁵ não está clara, não só como resultado dos atos constitucionais, mas também dos incentivos posteriores criados pelo governo federal e das pressões dos organismos multilaterais. Assim, esse novo sistema concretiza-se de forma desigual entre os municípios brasileiros, pois não há suficientemente verba para todos.

Outra ferramenta fundamental para a governança local é o conhecimento sobre as finanças públicas que influenciam de forma direta o provimento de serviços públicos. Nos últimos anos, a importância do conteúdo dos recursos financeiros municipais e estaduais vem sendo evidenciada no Brasil, crescendo a cada ano (SOUZA, 2004).

Souza (2004) baseou-se em três paradigmas para propor uma nova tipologia de gestão de municípios e implementação de políticas públicas diretamente relacionadas ao perfil do partido que governa a cidade.

Inicialmente, tem-se a eficiência nos serviços públicos, pois os resultados das políticas implantadas têm papel primordial nas negociações entre grupos sociais.

Em segundo lugar, tem-se a política pública participativa que é conceituada como “a conquista da autopromoção, do esforço de conscientização, dentro de uma sociedade dominadora e com tendências históricas contraditórias”, ou seja, possibilitando a

⁵ “é um processo endógeno, registrados em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humano capaz de promover o dinamismo econômico e a qualidade de vida” (BUARQUE, 1999; p. 9).

legitimação democrática do poder do Estado por meio da participação popular no processo político, na gestão pública, nas decisões do governo e no controle da administração pública. Para tanto, há de se acreditar no potencial criativo do outro sendo capaz de participar das decisões do seu destino. (BORGES, 2006b; p. 1426).

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1965) a participação é estratégia fundamental para o desenvolvimento social, econômico e cultural.

O terceiro envolve alocação de recursos orçamentários; e as instituições políticas locais. Desta forma, a gestão pública deve acontecer por meio do orçamento público, no qual são previstas as receitas e despesas. Onde as receitas provêm de vários tipos de tributações implantadas e arrecadadas pelo governo; já as despesas são oriundas do atendimento às necessidades básicas da população, dadas a saber por meio de vários tipos de discussões e reuniões públicas realizadas em todo o território. Entre essas discussões e reuniões, citam-se fóruns municipais, estaduais e federais; assembleias; conferências; encontros; reuniões de diversos tipos de personalidades jurídicas; divulgação de interesses e solicitações de empresários e ou qualquer forma de participação que tenha como produto documento legal, com as pretensões do povo e que venha a ser protocolada e encaminhada, dentro dos trâmites legais, para providências administrativas e orçamentárias às realizações (BORGES, 2006b; p. 1427).

De acordo com Moreira Neto (2001; p. 49) “é a Constituição que lhes traça os lindes formais, por outro lado, é nas leis orçamentárias que se encontram as indicações materiais das tarefas governamentais”. Os recursos provêm de transferências federais e estaduais e ou de receitas próprias, o que foi definido por meio da Constituição de 1988 e de emendas, inclusive a Emenda Constitucional (EC) no. 42. Aprovada em 2003, essa emenda foi responsável por alterar todo o sistema tributário nacional e possibilitou que os municípios tivessem participação na Contribuição de Intervenção no Domínio

Econômico (CIDE), juntamente com os estados, sendo o Brasil um país descentralizado financeiramente, vem beneficiando mais os municípios do que os estados. Portanto, há uma porcentagem significativa de ganho para os municípios em relação a 2001 (SOUZA, 2004).

Um ano após, a EC nº 37 veio amenizar a guerra fiscal, colocando limites de alíquotas máximas e mínimas e determinando que somente possa ser tributado o contribuinte que estiver desenvolvendo suas atividades. Cabe esclarecer que essas alterações ocorreram não para aumentar o poder decisório, ou para determinar onde e como investir os recursos locais, mas porque governo federal foi substituído pelos governos municipais em algumas funções, por consequência dos ajustes fiscais que realizou, não contemplando incentivos para a adesão dos municípios aos programas federais (SOUZA, 2004).

O desenho institucional é a gestão mais imposta para o desenvolvimento de políticas sociais públicas e irá depender da transferência de responsabilidade pela implementação de estratégias indutivas de uma dada política a outro nível de governo, de forma a superar os obstáculos para a descentralização, que herdam de fatores estruturais e institucionais, de ordem gerencial, que também influenciam essas transferências.

Por outro lado, o modelo institucional da política moldada em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais, associadas ao apoio do executivo federal na liberação regular dos recursos, parece ser a variável mais importante para a transferência de responsabilidades de implementação para os terrenos locais. As relações e os entes governamentais evoluíram para um sistema de recompensa e ação, reduzindo o conflito nas esferas intergovernamentais. Nas palavras de Souza (2004; p. 37) “a experiência nos mostra que a indução de políticas e recursos federal é fator fundamental para que os governos locais assumam o papel de provedores de serviços sociais universais”.

Cabe destacar que há três configurações de fórum participativo: o primeiro ocorre nos conselhos municipais, com poder de voz, na gestão de programas e controle (*accountability*) dos gestores públicos quanto ao cumprimento das decisões; o segundo é delegar aos cidadãos decisão quanto a onde e como alocar os recursos orçamentários municipais chamados OP; por último, têm-se os programas demand – *drivers*, comuns em comunidades rurais pobres e que ocorrem por meio de financiamentos por organismos multilaterais ou internacionais (SOUZA, 2004).

Os líderes comunitários decidem sobre a realização de obras e projetos comunitários de pequeno porte, geralmente financiados pelo Fundo de Atendimento ao Comerciário (FUNAC), salientando que a própria comunidade decide a obra a ser realizada prioritariamente (SOUZA, 2004).

Os conselhos municipais setoriais “acontecem por exigência da legislação federal onde o papel dos conselheiros é fiscalizar a implementação de políticas públicas decididas em outras esferas, alocar parcela de recursos e acompanhar a aplicação e a direção das políticas públicas” (SOUZA, 2004; p. 38).

Por outro lado, a proposta dos conselhos segundo Borges (2006b) é incentivar a participação popular e legitimadores das propostas governamentais. É necessário lembrar que cada política social requer um conselho específico, por exemplo, conselho para a saúde, educação, assistência social, emprego e renda, meio ambiente, combate às drogas, pobreza, entre outros. Também existem conselhos em torno dos direitos individuais ou coletivos, a saber: conselho do idoso, da criança, dos negros, dos deficientes, e outros (SOUZA, 2004; BORGES, 2006b).

Ainda, o orçamento participativo constitui uma iniciativa dos próprios governos locais, a qual dá um exemplo de boa governança, pois a comunidade local participa do processo decisório sobre alocação das parcelas dos recursos orçamentários de âmbito municipal. Alguns fatores influenciam no resultado do orçamento participativo. São eles:

o tipo de partido político que implementou; o nível de organização, mobilização e politização da sociedade; as características socioeconômicas e demográficas do município; a capacidade técnica e gerencial da administração local; o compromisso do governo; o sistema financeiro do município e o método adotado para estabelecer a relação entre governo e comunidade (SOUZA, 2004).

Em contraposição a essa informação, acrescenta-se a referência da ex-presidente do Conselho Nacional do Idoso manifestando que:

na lei, o idoso deve gozar de políticas específicas e prioritárias. No entanto, no orçamento (Plano Plurianual 2012-2015) encaminhado ao congresso, o envelhecimento populacional foi desconsiderado como diretriz, apesar de ser um fator que modifica a necessidade e a dimensão de todas as políticas (GIACOMIN 2011; p. 15).

Independentemente da parcela da população a que se destina, Souza (2006) destaca modelos de formulação de políticas públicas e explica que foram desenvolvidas com vistas à compreensão da razão e da forma pela qual o governo realiza ou não algumas ações para a sociedade. Theodor Lowi citando Souza (2006) entende que as políticas públicas fazem a política e que encontram diferentes maneiras de apoio e rejeição, podendo ser subdivididas em quatro correntes:

A primeira é a política distributiva, é caracterizada por baixo grau de conflito dos processos políticos em que o governo toma decisões, mesmo sem ter conhecimento se há ou não recursos disponibilizados para tal, só parece distribuir vantagens;

A segunda é a política redistributiva, ou seja, impõe perdas a grupos em curtos períodos de tempo de abrangência social, mas disponibiliza indiscriminadamente ganhos futuros para outros;

A terceira diz respeito a políticas regulatória, burocrata, que envolve tanto políticos quanto grupos de interesse;

E, finalmente, a quarta é a política pública constitutiva, a qual lida somente com procedimentos orientada para o conflito, o objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outro valor entre camadas sociais ou grupos da sociedade. Costuma ser polarizado e repleto de conflitos (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 49). Cada uma dessas correntes gera diferentes formas de realização de políticas públicas com ou sem vetos e/ou apoio dos envolvidos.

As políticas públicas que Souza (2006) descreve fazem parte do incrementalismo, correspondendo àquelas que não estão dispostas e ou escritas na agenda de governo. Todavia, o governo toma as devidas precauções e atitudes políticas, para que não falem recursos orçamentários para a continuidade das suas ações, assim como para a permanência de toda a estrutura. Esta corrente foi proposta por Lindblom (1959; 1979) demonstrando que “os administradores usam métodos pouco ou nada racionais para a tomada de decisões. Eles decidem e agem de forma incremental, com pouco ou nenhum planejamento, organização; não se norteiam por algum rumo ou direção, preferindo avançar a esmo” (HEIDMANN; SALM, 2010; p. 37). Esse método continua acontecendo, influenciando em debates da economia política e da ciência política.

Outros estudiosos pesquisaram o processo de decisão político-administrativo. Outra tipologia é sugerida por Etzioni (1967; 1986) que verificou três formas para a tomada de decisão: a primeira racionalista, a segunda incrementalista e a terceira mista. O desenvolvimento da possibilidade de operacionalização de políticas públicas dá-se pelos atores sociais, em conjunto, com os gestores e comunidade sendo primordial elaborá-las, implementá-las e principalmente avaliá-las para atender sua função. Para isso, as informações devem ser relevantes e sólidas para que tenham eficácia na execução (HEIDMANN; SALM, 2010).

Assim, tendo visto o processo de decisão das políticas pública, em seguida mostrar-se-á o ciclo que é subdividido nos seguintes estágios: 1ª fase - definição da agenda, que são a formação das prioridades; 2ª fase – formulação das políticas, identificação e apresentação de soluções e alternativas; 3ª fase – processo de tomada de decisão, avaliação e seleção das opções; 4ª fase – implementação (ou execução das ações); 5ª fase – avaliação (SOUZA, 2006).

Não podemos esquecer que as políticas públicas são construídas a partir das demandas da sociedade assim não nascem do Estado e sim de necessidades apontadas na sociedade (BERZINS; BORGES, 2012).

De acordo com Pires (2001; p. 173) “O Planejamento sob a perspectiva democrática é, pois, o exercício árduo de combinar a demanda social, determinação política e conhecimento técnico da realidade, o que poderá levar a decisões capazes de reverter situações insustentáveis de privação e desigualdade”.

Portanto, as políticas públicas desenvolvidas pelos gestores devem ser voltadas inteiramente para o atendimento às necessidades da sociedade. Importante acrescentar que esses modelos sofreram influências do “novo gerencialismo público”, bem como do ajuste fiscal, e foram adotados e incorporados por vários governos, ganhando novos formatos. Isso se deu com um objetivo muito específico, a eficiência, que, assim, passou a ser o principal objetivo das políticas públicas, aliado ao fator credibilidade e à divulgação das políticas públicas para instituições com independência política, detentoras de experiências técnicas dos membros e cujas regras não sofrem influências dos cabos ou dos ciclos eleitorais. A credibilidade tem extrema relevância, pois é fundamento nas regras claras, ao contrário da discricionariedade dos decisores e burocratas, que são responsáveis por gerar altos custos de transação (SOUZA, 2006).

Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, há tentativas de implementar políticas públicas participativas, marcadas pela inserção de grupos sociais e ou de

interesse na construção e no monitoramento dessas ações, principalmente nas demandas sociais. Como exemplos destacam-se os conselhos comunitários e o orçamento participativo (OP), além de fóruns municipais e regionais que são decisórios e seriam os equivalentes políticos da eficiência (SOUZA, 2006).

A gestão participativa segundo Borges (2006b) é a participação efetiva e resultado da vontade da maioria, consequência da formação, participação e fortalecimento de grupos em processos decisórios fundamentados na consciência do processo de políticas públicas e nas necessidades que afetam a população, transformando o cidadão e a comunidade em atuante, protagonista.

Ampliando essa discussão, Borges (2010) oferece outra proposição de modelo tipológico, para fundamentar a conexão entre política pública e dinâmica eleitoral à luz de uma nova perspectiva analítica, fundamentada em duas dimensões: alocação de recursos e natureza dos bens e serviços produzidos. Como resultado, esse modelo gerou quatro tipos de estratégias de implementação de políticas públicas: clientelismo, política distributiva, focalização e universalismo. A fim de esclarecer esses tipos, o estudioso desenhou três ordens de fatores explicativos: competição política horizontal, que ocorre entre partidos políticos; vertical, que ocorre entre esferas de governo; e contextos socioeconômicos e demográficos, que se apoiam em argumentos estruturais sobre a relação entre política clientelista e variável, como a pobreza.

Assim, estruturam organizações políticas sólidas, por liderarem o patrimônio do local, garantindo o uso de recursos públicos e privados, para manter o domínio do grupo. Nesse caso, há uma redução de custos considerável, pois há menos coalizões a serem realizadas.

O Princípio da Eficiência

Princípios são ordenamentos onde feitos sejam realizados de maneira mais

comedida possível dentro de um contexto plenamente legal.

Para cumprir essa tarefa, torna-se pertinente analisar o princípio da eficiência, que, de acordo com Moraes (2001, p. 40):

“compõe-se das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, desburocratização e busca da qualidade”.

Com base na definição dada pela secretaria geral da presidência, acrescenta o autor:

[...] qualidade de serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário. [...]. Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte, a qualidade será ainda melhor. Estabeleceu o art. 27, da EC nº 19/98 que o Congresso Nacional, dentro de 120 dias de sua promulgação, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos. Na esteira dessa ideia, a EC nº 19/98 proclamou ainda que lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade (MORAES, 2001; p. 40).

Cabe destacar que é estreita a relação entre economicidade e eficiência que “não se limita ao campo da ação administrativa, alcançando também o do orçamento,

projetando-se [...] para a temática da gestão orçamentária, que também se deixa influenciar por novas técnicas gerenciais” (TORRES, 2000; p. 307).

Conseqüentemente, para levar o cumprimento do princípio da eficiência é que se incluiu na Constituição de 1988, no § 3º do art. 37 (E/C 19/98) com o objetivo de avaliar a prestação de serviços e denunciar irregularidades e abusos cometidos (SALOMÃO FILHO, 2006; p. 69). A nova redação desse artigo assegura a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna assim como da qualidade do atendimento destes, a exemplo, o acesso a registros administrativos e a informações; a reclamação contra o abuso de cargo, emprego ou função.

No princípio da eficiência, também se legislou a perda do cargo público pelo servidor, se, mediante realização de avaliação de desempenho, for constatada ineficiência, sendo-lhe assegurada ampla defesa.

Esclarece Sandim (1999, p. 46) citando uma frase de Mello, “todos aqueles que servem ao Poder Público, seja de forma mais continuada ou episodicamente, recebem a denominação de agentes Público. Que significa ‘ser aquele com conduta digna cuidando de interesses metaindividuais.” Estão subdivididos em: agentes políticos, o vínculo não é profissional e sim político, servidores públicos não são eventuais colaboradores do Ente Estatal, assim como particulares que colaboram com o Poder Público.

Esses agentes públicos devem ter atuação positiva e adequada tem o dever de executar os serviços de melhor forma, se apropriar de objetividade, procedimentos, técnicas e de tecnologias, utilizando os recursos disponíveis da melhor forma possíveis, para demonstrar bons resultados administrativos ou adequados assim como a satisfação das necessidades coletivas, executando suas atividades dentro dos princípios da legalidade e da moralidade; com isso espera-se que a Administração Pública seja eficiente.

A eficiência que também aqui é abordada refere-se ao do gestor público que foi escolhido por uma avaliação pública, ou mais propriamente dito por mérito, cargos de confiança e a limitação que deve acontecer para ocupar cargos em comissão para exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento disposto no art. 37, I, II, e V da CF (NOBRE JUNIOR, 2006).

Contudo, o art. 39 da EC 19/98 dá providências da obrigatoriedade da União, dos Estados e do Distrito Federal em manter a qualificação e a capacitação técnica para os servidores públicos, disponibilizando a participação em cursos, condição sinequanon para promoção de carreira.

Para os gestores públicos deveria ser realizada uma avaliação periódica de desempenho realizada por comissão técnica constituída para esse fim, com intuito de garantia da estabilidade conforme art. 41, III da CF caso tiver ocorrido a integração legislativa. No que se refere ao zelo, cumprimento de tarefas e atribuições o art. 40, 8º da CF prevê gratificação à produtividade, mas somente para os agentes públicos da ativa. (BRASIL, 1988).

Em contraposição ao tema abordado, de acordo com Moraes (2001) não há obrigatoriedade, segundo a Constituição, dos Municípios aderirem a essas providências, mas ao bem do serviço público nada impede de participarem das mesmas exigências, aumentando, assim, a eficiência da administração pública.

Corroborando Reis (2010), afirmando que por meio de ações criativas, participativas e com menos burocracia é possível tornar eficiente o processo com vistas a economicidade nas atividades.

O conceito de eficiência que se faz de acordo com Torres e Bugarin “é equivalente ao de economicidade na medida em que expressa a racionalidade com que é feita a seleção e alocação dos recursos econômicos aos processos produtivos”. (2004, p.

4)

Para Medauar, eficiência consiste na

ação para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deva agir de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão (2003, p. 145).

Já para Aragão:

A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto par o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos (2004, p. 709).

Alguns autores investigam alterações ocorridas pelas ações dos administradores do Estado e preconizam novas referências que compactuam atualmente com a administração como: legitimidade, finalidade, eficiência e resultado. No que diz respeito à eficiência Moreira Neto acrescenta:

[...] referida à eficiência econômica, entendida como o incremento da produção de bens e serviços, com redução de insumos e aumento de lucros, mas, com outra e mais ampla percepção, como a que produz um complexo de resultados em benefício da sociedade – portanto, uma eficiência socioeconômica – um conceito híbrido, que consiste em produzir bens e serviços de melhor qualidade o mais rápido, na maior quantidade possível e com os menores custos para a sociedade, para efetivamente atender a suas necessidades cada vez mais demandantes

(2009, p. 17).

O mesmo autor relata que há várias vertentes para o princípio da eficiência, uma delas refere-se à competência que não significa somente atribuições, funções delegadas a um determinado órgão ou agente, vinculando a atuação administrativa e estatal, também estabelecendo o aperfeiçoamento dos serviços prestados, otimizando os resultados evitando a continuidade de entidades desnecessárias.

Preocupados com a excelência na administração pública é que se estabeleceram diretrizes para a reforma da administração pública federal visando controlar procedimentos, execução de programas, aplicação de recursos públicos e salvaguardar o patrimônio da União. Vale destacar que:

[...] as leis que criem entraves à eficiência, que burocratizem desmedidamente o serviço público, desatendendo à racionalidade necessária à boa consecução do serviço, poderão ser invalidadas nas vias do controle de constitucionalidade, por inconstitucionalidade material, por malferimento ao princípio constitucional da eficiência (NOBRE JUNIOR, 2006; p. 140).

Figueiredo fazendo menção aos comentários de Moreira Neto (2001) salienta que a Administração Pública voltada para o Estado, é burocrática que se preocupa mais com os processos para cumprimento de formalidades, com estruturas pesadas e obsoletas, ao contrário da Administração Gerencial que é voltada para a sociedade e preocupa-se com os resultados, visando agilidade, menor custo e qualidade com um ambiente racional de bem estar geral. Há de salientar o perigo de quebrar a legalidade em prol da eficiência.

Mediante estas considerações, percebe-se, claramente, que o princípio da eficiência vem com a prerrogativa de analisar e fiscalizar a eficiência da prestação de serviços da administração pública e do poder judiciário, para justificar as dificuldades de

constatar a morosidade dessas instâncias. Além disso, possibilita que o Ministério Público zele pelo respeito aos poderes públicos.

Diante disso, percebe-se a necessidade de transformar os gestores por meio da educação, com a capacitação e qualificação na área de políticas sociais públicas mais especificamente para o envelhecimento humano. Na CF o aprimoramento e qualificação são previstos na forma do art. 39, caput, e § 2º e 7º.

Mediante metas a serem definidas pelos conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, que pela destinação de recursos orçamentários para serem aplicados no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização reaparelhamento e racionalização do serviço público, sem contar a obrigação da União, Estado e Distrito Federal na manutenção de escolas de governo (NOBRE JUNIOR, 2006; p. 56).

Espera-se que com esses procedimentos, como resultado políticas públicas eficientes, que esta parcela idosa da população passará de uma posição passiva à ativa, conscientizando-se mais ainda dos seus direitos.

Assim, terá maior conhecimento dos seus deveres e obrigações e ainda, será possível criar um sentimento de comunidade, conseqüentemente, os órgãos públicos terão mais responsabilidade e eficiência para com as necessidades da sua clientela, por meio da formulação e adequação das implementações das políticas sociais públicas eficazes, requerendo estratégias para viabilizar propostas que atendam a solicitação coletiva, projetos e programas governamentais adequados às demandas da população.

Contrapõe Diniz chamando a atenção para o aspecto no que diz respeito a produção de políticas públicas e as dificuldades à sua implementação:

Sob essa ótica, parece-me pertinente deslocar o foco para o contraste entre a hiperatividade decisória da cúpula governamental e a falência executiva do Estado. Assim, os pontos de estrangulamento estão localizados, sobretudo, no âmbito da execução e da garantia da continuidade das políticas formuladas (DINIZ, 1997, p. 150).

Corroborando Nobre Junior (2006, p. 63) enfatizando que “ter-se-ia de lançar mão dos mecanismos constitucionais relativos ao quebrantamento da estabilidade, ou com o provimento dos cargos em comissão por critérios técnicos e não exclusivamente político-partidários.”. Assim, é importante salientar que isso não significa que na administração pública não se pode tomar providências por maiores resultados pelo fato dos gestores possuírem estabilidade.

3 CAPÍTULO II - METODOLOGIA

A pesquisa caracterizou-se como qualitativa, exploratória, descritiva. De acordo com Diehl e Tatim(2002) estudos desta natureza tem como objetivo, proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses, principalmente, o aprimoramento de idéias ou o estabelecimento de novas conjecturas. Entende-se por qualitativa, o estudo que descreve a compreensão, as particularidades, comportamentos vivenciados por grupos sociais, nesse caso os idosos. Minayo e colaboradores (2000), complementa o pensamento do autor e descreve que a pesquisa qualitativa não pode ser quantificada, é uma compreensão de aspirações, crenças, valores, atitudes conhecendo os processos.

O cenário do estudo compreendeu o município de Passo Fundo, participaram oito atores sociais envolvidos com a gestão dos programas sociais para idosos. O procedimento de coleta de dados foi efetuado em dois momentos: no primeiro foi realizada uma entrevista semiestruturada contendo na parte I, questões fechadas de caracterização do participante, na parte II questões abertas que abordam as temáticas pertinentes aos objetivos da pesquisa, quais sejam, conhecer o processo de gestão social dos programas e projetos do município de Passo Fundo e analisar os programas e projetos sociais destinados a pessoa idosa Gestão 2009-2012.

No segundo momento, foram utilizadas fontes de análise documental, referentes a projetos e programas sociais desenvolvidos na gestão 2009 ate 2012, que em concordância com Diehl e Tatim (2002) o pesquisador pode valer-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados, desde que tenha olhar crítico sobre o conteúdo dos elementos elencados como fontes dos dados. Foram considerados como fontes de dados os seguintes documentos do município no contexto do envelhecimento, legislação internacional, nacional e municipal pertinente em vigor, que trata sobre as questões do envelhecimento humano.

Também foram analisadas a gestão dos programas e projetos de duas instâncias que se ocupam com as questões sociais direcionadas aos idosos em Passo Fundo. Num primeiro momento, ligado diretamente ao gabinete e secretaria do prefeito municipal, a Coordenadoria Municipal de Atenção ao Idoso (CATI) – conhecida e nominada pelos usuários com o nome de origem “DATI”. Essa é responsável pelas ações sociais nos grupos de convivência, tanto rurais quanto urbanos.

Nessa coordenadoria onde foi analisada a gestão, contemplam dois programas: um de governo e o outro um projeto do próprio município ligado ao CATI que são um conjunto de quatro projetos. O programa de governo desenvolve especificamente uma oficina de alfabetização digital na terceira idade. Nesses dois programas está inserida uma diversidade de oficinas em atendimento a todas as faixas etárias da comunidade.

Também foi analisada a gestão de um único projeto que vem sendo desenvolvido pela (SEMCAS) por meio do CREAS ao longo desses anos, o SEPROSEDI.

Atendendo as premissas de Bauer e Gaskell (2011), todo o material coletado sofreu tratamento. Primeiramente os dados de entrevista gravada e transcrita na íntegra, da leitura e releitura; houve construção de codificação as quais deram origem as categorias que intitulam os capítulos. Da mesma, foram trabalhados exaustivamente os materiais apreendidos na análise documental.

4 CAPÍTULO III - ASPECTOS HISTÓRICOS DA CRIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS PROGRAMAS SOCIAIS PARA IDOSOS EM PASSO FUNDO - RS

A formulação de uma política é um processo democrático. De acordo com Mesquita et al. (2011), trata-se de um conjunto de objetivos em que todos os atores estão focados para um mesmo fim. Para os autores, a garantia da cidadania acontece quando os formuladores recebem e ouvem a sociedade nos seus clamores e demandas.

A criação das políticas públicas no contexto deste estudo, alinhado à tendência do cenário nacional, tem seu início com as propostas dirigidas ao segmento da terceira idade, que culminou na criação dos grupos de convivência para os idosos na década de 1990, como esclarecem os entrevistados:

Os grupos de convivência foram criados há 17 anos, 18 anos, então já faz um bom tempo, e hoje se há política do idoso em passo fundo também nós devemos às pessoas que nos antecederam, que vieram, que trabalharam, que construíram, nos deixaram uma herança. (E1)

Uma história que vem há mais de 18 anos, e essa história é sempre pensada por alguém. E tem um nome que se tornou conhecido e importante na cidade, pelo seu projeto pensando principalmente nas pessoas da terceira idade, que é o professor Agostinho Both [...]. Pessoas que pensaram em fazer um trabalho de convivência dos idosos em nossa cidade. (E4)

Enquanto em Passo Fundo-RS o movimento em prol da terceira idade aconteceu na década de 1990, no cenário nacional o princípio tem registro na década de 1960. Assim como no contexto deste estudo são nominados os expoentes, também em relação ao Brasil encontramos nomes assinalados como os precursores dos movimentos no que se refere à criação da política nacional do idoso. Ainda, nomes em relação aos eventos no que começou efetivamente o movimento para a formação de políticas públicas sociais no Brasil, idealizado pelo gerontólogo Marcelo Salgado e apoiado, na época,

pelo então ministro da Previdência e Assistência Social Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva.

Foram realizados três seminários com intuito de diagnosticar a questão da velhice, bem como as suas necessidades em nosso país, resultando na geração de um documento inédito de muita valia denominado “política pública para a terceira idade: diretrizes básicas”. Os seminários “regionais aconteceram precisamente no ano de 1976, foi o marco de uma nova era nas atenções públicas com relação à velhice” (RODRIGUES; RAUTH, 2006).

A Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento foi um dos mais importantes eventos em termos de política pública para a terceira idade, caracterizado como o I Fórum Global Intergovernamental. No entendimento de Camarano e Pasinato (2004), até então, a questão do envelhecimento nunca havia sido foco de discussões e diretrizes, era tratada com pouca expressividade por alguns organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), como parte de suas atividades especializadas.

O fórum Mundial de Viena teve como objetivo apresentar um plano de recomendações para um novo ator social no palco mundial, o idoso, com suas necessidades primordiais; colocar, enfim, na agenda questões relacionadas ao envelhecimento humano individual e populacional, com a segurança de que o desenvolvimento econômico social ocorresse de uma forma progressiva e contínua. Compartilhar entre toda a população o direito e a responsabilidade de garantir a economicidade com eficiência nos caminhos propostos pelas políticas públicas, tendo como eixo norteador ações associadas ao trabalho.

O resultado desse encontro foi um plano global de ação com intuito de garantir ao idoso a independência física como um todo e a autonomia financeira com vistas à dignidade humana na velhice nesse novo nicho de mercado.

Semelhantemente ao que ocorreu nos demais cenários, em Passo Fundo-RS também se registrou um movimento precursor que culmina num seminário para analisar a questão da velhice, como esclarece o entrevistado E6:

*Foi em novembro de 89 isto, a professora Orfelina Vieira Melo, ela tinha um grupo chamado Pró-Memória e ela com a Jaci Albuquerque pensaram em fazer um seminário como é mesmo... A Velhice! [...] me entusiasmei tanto com aquela vontade daquele grupo de idosos que eu pensei: por que não podemos pensar em algo desta natureza? Isto em 89. [...] quem sabe fazemos um seminário de três dias [...] e fizemos o seminário, ficou muito interessante... eu lembro que teve uma propaganda na televisão muito bem feita. Que aparecia uma cadeira de balanço que se movimentava solitária... aí perguntava “quem estava sentado nesta cadeira?”, e a resposta era uma velha que foi para o seminário e a cadeira estava solitária, balançando, ela saiu da cadeira de balanço. Aí fizemos o primeiro seminário regional sobre envelhecimento humano [...] aquele universo de idosos, tinha uns duzentos, mais ou menos, eu fiquei tão impressionado, aquilo me causou um impacto tão forte, e eu falei sobre envelhecimento, com um conhecimento muito pobre, vamos dizer assim. Eu conhecia alguns trabalhos, tem aquele livro da mulher de Sartre [fazendo referência ao livro *Velhice* de Simone de Beauvoir]. (E6)*

O despertar de um grupo sobre a questão do envelhecimento populacional se traduz nas iniciativas precursoras de ações em prol da criação de programas e ou projetos. O seminário regional em Passo Fundo, um fórum fértil de debate e discussão, teve como resultado a “germinação” dessas primeiras ações no município, como confere o relato:

Passamos a perceber uma ocorrência forte de idosos [referindo-se ao evento do seminário], nós percebemos que valia a pena criar um centro de estudos e atividades com idosos [...] em novembro de 90, e aí, pensa, realmente, em criar uma universidade aberta. Mesmo depois eu falei com a Orfelina para ver se não criávamos na universidade um Centro Regional de Estudos e Atividades para a

*Terceira Idade, que é o CREATI. Então criamos o CREATI em 90.
(E6)*

Retomando a década de 60, na França, foi criada a primeira universidade de tempo livre para a terceira idade, favorecendo mais especificamente os aposentados, bem como suas relações sociais, culturais e ocupação do tempo livre. Essa universidade tinha como finalidade o lúdico e o ocupacional. Somente na década de 70 foram criadas universidades com caráter de educação permanente, como a Universidade de Ciências Sociais de Toulouse, com intuito de tirar os idosos do isolamento, praticar a medicina preventiva, como também mudar a imagem do idoso perante a sociedade. Assim, as universidades foram se expandindo por todo o mundo, como Bélgica, Suíça, Polônia, Itália, Espanha, Canadá (Quebec) e Estados Unidos (Califórnia), passando por várias gerações e vindo ao longo do tempo a se adaptarem conforme as ações dos programas, como participação, autonomia, integração e pesquisa.

Nesse mesmo período os países, em conjunto, formaram a Associação Internacional (AIUTA), que agrupava universidades que pudessem contribuir, em qualquer área, com questões voltadas para as condições de vida da terceira idade. Em 1960, essas questões relativas ao envelhecimento vieram por intermédio do SESC de São Paulo, por grupos de convivência. Em 1980 foi fundado o primeiro Núcleo de Estudo da Terceira Idade (NETI), criado pela Universidade Federal de Santa Catarina. Em seguida foi criado o projeto Gafti na Universidade de Santa Maria, mais tarde deu origem ao NIEATI. A Universidade do Ceará vem em sequência com o projeto Sem Fronteiras; ao mesmo tempo, foi criado um grupo interdisciplinar pelos profissionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, o Núcleo de Assistência ao Idoso, que deu origem à UNATI (CACHIONI; PALMA, 2006, p. 1459-1460).

Nesse período teve início em Passo Fundo o debate sobre a terceira idade, organizado por um grupo da sociedade, que convidou a Universidade de Passo Fundo (UPF), na pessoa do gestor, para adentrar na discussão da temática, frutificando as intensões e as ações que acontecem, como discorre o entrevistado E6:

[...]. A gente trouxe gente do Conselho Estadual, lideranças que na época se trabalhava muito. E começamos, então, com muita intensidade este trabalho em 91. As aulas, os cursos, oficinas, começamos com oficinas de dança, oficinas de teatro, oficinas de educação física... e cursos, a Arte de Viver na Terceira Idade, era um curso que me entusiasma até hoje. Era um curso, efetivamente, com 4 temas básicos que era: saúde física, mental, arte e serviços. O projeto era durante 2 anos, iniciamos, primeiro, como um ano, depois ficou 2 anos. E começamos a trabalhar e, logo, tivemos uma aceitação muito grande. Chegamos, logo, a 400 alunos no CREATI.

As ações do CREATI repercutiram positivamente na comunidade, cuja resposta veio da constatação do gestor público naquele momento. Essa parceria está presente na memória daqueles que vivenciaram o processo de construção das políticas no município. Nesse seguimento, E4 rememora o princípio do movimento, registrando a outra parceria:

[...] primeiro começou com o CREATI, e aí com a parceria do prefeito da época – em 1995, houve uma descentralização para os bairros; em parceria com a 7ª Coordenadoria da Educação [referindo-se à então Delegacia Regional de Educação, que mais tarde passou à Coordenadoria Regional de Educação, conhecida como 7ª CRE, com os CTGs, com as Igrejas, com as Associações de Moradores. E aí começou a olhar que realmente existiam idosos em nossa cidade. A população que estava envelhecendo, mas sem cuidados. Então nós vimos a importância, na época, que tem o idoso na sociedade. Porque o idoso tem uma caminhada histórica, que ele constrói desde a sua família, da sua comunidade, enfim, construindo a sociedade como um todo. (E4)

A sociedade civil organizada tem se mostrado parceira na luta pelas políticas de atenção à pessoa idosa. No Brasil os grupos de convivência eclodiram a partir década de 1980, também se tornam expoentes, dando visibilidade ao segmento idoso.

As ações têm expressão pelos congressos, seminários, jornadas, encontros, fóruns e cursos de curta duração. A participação de todos nessa reflexão torna-se fundamental para a execução de planos, programas, ações e políticas com eficácia, para

que os atores políticos, os idosos, tenham qualidade de vida e um envelhecimento saudável por meio de bens e serviços interdisciplinares satisfatórios à plenitude (MESQUITA et al., 2011).

O papel do idoso, na luta pelos direitos e na construção das políticas públicas enquanto participante de grupos de convivência, tem seu destaque no comentário:

Agora ele [referindo-se ao idoso] vem contribuindo com a sua experiência. O idoso traz a sua importância na sua experiência. Mas, o que despertou no gestor público por esta formação de grupos de convivência? [...] Com estes grupos de convivência o idoso voltou a participar da comunidade, e com isto ele se tornou um cidadão participante da comunidade e da sua família e com sua experiência dando sugestão de futuro para a cidade. Mas a conjuntura toda foi se trabalhando que o comprometimento do poder público em criar estrutura de orçamento. Na época criamos o departamento de apoio às atividades da terceira idade (conhecido popularmente naquele momento como DAATI); na época para a contratação de professores de educação física, artesanatos e música, em 96. (E4)

O comentário a seguir, nos remete para o processo de construção de políticas e o importante papel dos idosos nesse encaminhamento, todavia vale ressaltar que assim como o CREATI o DAATI é fruto de ações do idoso com a iniciativa privada portanto não é política pública mas, tiveram papel de precursor e fundamental para a busca na construção das políticas públicas, como resalta outros instrumentos:

[...] E nesta caminhada toda, se construiu conferências municipais, aí se construiu também o Conselho Municipal do Idoso; a Política Municipal do Idoso em Passo Fundo. Então nós viemos trabalhando desde aquela época. Mas com a visão de que o gestor teria que assumir o seu papel, com alguém que serviu tanto à cidade como o idoso. (E4)

A inversão da pirâmide populacional trouxe-nos uma realidade que aponta o idoso como o principal ator da construção e efetivação das políticas públicas sociais nos municípios. Junto também nos apresentou uma necessidade de alteração no cenário da

gestão social nos municípios, colocando no mesmo patamar o idoso e o gestor como principais responsáveis na edificação das políticas públicas sociais nos municípios.

5 CAPÍTULO IV - A EDIFICAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DO IDOSO NO MUNICÍPIO

A edificação da política municipal do idoso de Passo Fundo tem seu marco inicial nas conferências municipais, nas discussões desenvolvidas nesses espaços, dando origem ao Conselho Municipal do Idoso e, na sequência, à Política Municipal do Idoso.

5.1 As Conferências Municipais e a Interface na Construção das Políticas

A primeira Conferência Municipal do Idoso de Passo Fundo ocorreu em 2001, pontuada por Portella (2004) como um marco na construção das políticas públicas, com contribuições também para as políticas do estado do Rio Grande do Sul. O histórico dessa primeira conferência, de acordo com a autora, reflete a luta e a resposta dos idosos participantes dos grupos de convivência da terceira idade do DAATI. Na ocasião, existia o COMUI mas, não havia de direito. Assim, a chamada ocorreu pela secretaria SEMCAS da prefeitura municipal, direcionada aos grupos de terceira idade. Ainda, a conferência ocorreu de forma organizada, contendo facilitadores nos grupos de discussões formadas pelos idosos, com discussões políticas, atingindo os interesses dos velhos e da comunidade em geral. Para a autora, foi a primeira ação significativa na cidade envolvendo idosos e a primeira experiência em políticas públicas e de controle social. A importância e o valor das conferências municipais são reconhecidos pelo entrevistado E5: “acredito nas conferências, como uma descentralização democrática viabilizada pela sociedade civil”.

Passados 12 anos, em 12 de junho de 2013 ocorreu a IV Conferência Municipal do Idoso, cujo tema principal foi “Pessoa idosa e o protagonismo nas transformações sociais”. A conferência centrou três eixos para as discussões: programas, projetos, ações, serviços e atividades; gestão; participação. Dessa vez realizada a chamada pelo

conselho municipal do idoso, que percorreu todos os grupos de convivência do DAATI avisando da importância do protagonismo do idoso.

O objetivo dessa conferência, formalizado pelo decreto municipal nº 59/2013, foi “propiciar a reflexão, discussão e avaliação das ações dirigidas às pessoas idosas, dos espaços de participação e da forma como vem sendo realizada a gestão da política de garantia dos direitos da pessoa idosa”.

Vale destacar o seguinte comentário:

A conferência do idoso [referindo à IV Conferência Municipal do Idoso] foi um momento importante, foi uma das maiores conferências em número de participação [...]. A participação durante o dia teve mais ou menos em torno de oitocentos participantes, lotou as dependências do auditório da biomedicina, as instituições, os grupos de idosos foram visitados, eles atenderam esse chamado do Conselho, enfim desse apelo a participarem sobre a importância de eles ocuparem esse espaço, espaço importante, espaço do controle social, onde eles podem reivindicar, e eles tiveram um momento que muitos revelaram que foi um momento que nunca tinha acontecido na vida deles, de poderem opinar sobre aquilo que eles entendem que seja de melhor em termos de serviços, seja na área da saúde, seja na própria secretaria de assistência [...]. A conferência foi um momento importante, teve participação massiva da comunidade, eles participaram. (E7)

E7 ressalta a importância da participação da sociedade na conferência, que passou a ser vista como uma das ferramentas de boa governança, um conceito que visa aos objetivos econômicos e sociais, onde a sociedade participa para verificar se os procedimentos adotados pelos gestores, as proposições e as leis estão sendo cumpridas econômica e socialmente, respeitando os direitos do cidadão. Dessa forma, começa a tecer uma rede de direitos e defesa da pessoa idosa (GOMES, 2003). Para o autor, a responsabilidade pela coisa pública passa do Estado para os cidadãos, que vêm opinar em espaços públicos, levando em consideração toda sua experiência de vida no que se refere ao uso dos recursos, das necessidades e das demandas da comunidade, bem como da participação efetiva nas deliberações de políticas públicas e da fiscalização dos atos

da administração, aumentando com isso a eficácia e a eficiência econômica e social das políticas públicas.

Na sequência destaca ainda E7:

[...] com base nas outras conferências, o próprio conselho durante um período ele fez uma avaliação dos eixos que foram tratados nas outras conferências e aquilo que tinha sido efetivado e as novas propostas. Então a partir daí se montou no próprio conselho, mais ou menos algumas propostas indicativas que foram levadas para a discussão e a partir daí foi discutido com os idosos para daí aprovar ou não aprovar, se a proposta tinha que ser melhorada ou o que deveria ser feito. Saíram propostas como a criação de um Centro Dia, um outro espaço de biblioteca, interação, agora não lembro de todas, mas são propostas que vão ao encontro daquilo que a política do idoso prevê como um centro de convivência, onde haveria uma equipe multidisciplinar ao atendimento do idoso, que ele tivesse lá psicólogos, assistente social, o fono, enfim, para que ele não precise sair de setor em setor para ser atendido, mas que fosse centralizado e que ali estivesse tudo reunido em um lugar só, preventivo.

É importante que as deliberações realizadas nas conferências municipais sigam as estaduais, integralizadas num documento a ser encaminhado para a Conferência Nacional, onde serão discutidas e deliberadas as ações por eixos, como se expressa E7:

É a conferência de 2013, foi a IV Conferência. É das conferências municipais onde saiu a proposta para a conferência estadual, e depois, a nacional. (E7)

Focalizando as dimensões representativas e deliberativas de democracia que permeiam essas conferências, há de se averiguar se as deliberações dos municípios estão sendo levadas em consideração para serem discutidas e encaminhadas para a estadual e, posteriormente, para a Conferência Nacional.

No entanto, o incentivo ao protagonismo do idoso, associado à expansão quantitativa dessa participação nos conselhos, nas conferências, nos fóruns, associados ao caráter deliberativo e até mesmo com a participação dos gestores, não significa,

necessariamente, sucesso em superar os desafios a eles interpostos, como expressa o entrevistado:

A Conferência Municipal do Idoso que a gente realizou há menos de um mês atrás, a ideia da conferência, era de que ela fosse realizada no ano passado, até para que tivéssemos elementos para as outras conferências que estavam previstas para este ano. Por exemplo, a Conferência da Saúde, a Conferência da Cidade..., que tivemos várias deliberações que saíram da conferência do idoso, que vão de encontro ao que foi deliberado nas outras conferências. Então, esta é uma das questões que a gente observa o quanto estas quebras das gestões acabam emperrando teu trabalho. (E5)

Na sequência, E5 explica os motivos pelos quais se registram os atrasos:

A gente precisava toda esta reestruturação, houve também uma certa dificuldade para que o conselho se recompusesse, principalmente em relação aos representantes das entidades governamentais, que hoje, dentro do Conselho, só há seis secretarias que são representadas. Então, tivemos um tempo que aguardar que a secretaria se reorganizasse, que o poder público se estruturasse, que encaminhasse as pessoas, tanto que nosso fórum só foi sair no final de março, onde conseguimos fechar novamente o conselho, os conselheiros, sejam os titulares, sejam os suplentes, para em maio estar tudo organizado para a conferência, que foi realizada em junho. Então, estas quebras acabam te emperrando o trabalho muitas vezes.

Percebe-se pelas falas que as deliberações ano a ano se repetem, pois ocorre um descompasso entre o que a população solicita realizada por deliberação nas conferências; e o que realmente é ofertado. Autores como Fernandes e Soares (2012) versam sobre essa questão é que, apesar de todo esse investimento em discussões e aumento nas demandas em diversas áreas na temática do envelhecimento, precisamente em políticas públicas, as autoras apontam que as mudanças realizadas até o momento, não estão muito claras para a sociedade, a estruturação e/ou atribuições dessas políticas não estão muito bem definidas para a sociedade civil, tanto para os gestores quanto para as instituições, principalmente.

Sendo assim, sugerem-se que os participantes dos conselhos que realizam as deliberações das políticas públicas façam, antes de tudo o acesso às demais políticas públicas, como a PNI e as demais, as quais são marcos oficial aceito internacionalmente. Verificar o que contemplam, o que recomendam, com o propósito de alinhar as propostas que constam nos documentos com as necessidades do município.

5.2 *O Conselho Municipal do Idoso*

A edificação da política teve seu início nos espaços públicos denominados “conselhos”. Os conselhos de direito surgiram com o advento das reivindicações de movimentos sociais, e ganharam destaque com a promulgação da constituição federal de 1988 em vários setores político-sociais no Brasil. Os conselhos caracterizam-se por ser um espaço público e têm a participação do governo, da sociedade e de instituições. São legalmente constituídos, institucionalizados e têm como função primordial o exercício da democracia e o controle social. Podem ser definidos como um espaço de discussão, formação, qualificação, opinião pública e tomador de decisões, as quais devem ser refletidas e consideradas pelo poder público, por isso têm o caráter consultivo e deliberativo (BRASIL, 2006).

Na década de 1980, os conselhos eram vistos como participações populares, objetivando a melhoria da infraestrutura da cidade e dos serviços em oposição ao militarismo; com intenção de conquistar a democracia na gestão da cidade por meio da prática da cidadania não para a conquista de um poder paralelo, mas, sim, para aumentar as possibilidades de força política dos municípios. Na década de 1990 surgiram os conselhos gestores com o intuito de mediar a sociedade e o estado por meio da democracia participativa, formando os conselhos deliberativos de composição paritária, fazendo representações entre o poder executivo e as instituições da sociedade civil.

[...] Passo Fundo tem um movimento muito grande, de quatro a cinco mil idosos participando ativamente da sociedade, diretamente. E

muitos já preocupados com esta participação e que deverão logo começar a participar. E que o poder público tem que estar preparado para recebê-los com recursos, com informação, dentro da política pública. (E4)

É uma nova forma de participar das decisões políticas da sociedade, oportunizando educação associada ao exercício da cidadania. Democracia com um olhar mais crítico do sistema, cuidando para que as políticas sejam eficientes tanto no âmbito social quanto no econômico, para que os compromissos assumidos pelos governantes sejam cumpridos. Como exemplos desses espaços, temos as audiências públicas, normalmente realizadas pelo Legislativo para debater projetos; as ouvidorias ou “ombudsman”, destinados a mediar as reclamações e as denúncias dos cidadãos quanto aos serviços públicos; os conselhos gestores de políticas públicas, que têm a participação da população; os referendos.

Atualmente os conselhos são responsáveis pela construção das políticas públicas, teoricamente estão em condições de demandarem transformações políticas específicas, com o objetivo de assessorar as áreas onde estão atuando e dar suporte para o seu bom funcionamento, bem como para a eficiência com eficácia na elaboração, implementação e implantação das políticas públicas, realizando a retroavaliação (MOURA, 1998).

Nesse contexto encontra-se a fala do entrevistado E5:

[...] os conselhos, a partir da Constituição de 1988, agora não vou me recordar qual o número do artigo em que ele determina a criação dos conselhos em direito. Então, a partir disto, vários conselhos foram surgindo. Se a gente pegar aqui em Passo Fundo, o primeiro conselho, tanto que ele já consta na Lei Orgânica do município, é o Conselho da Criança e do Adolescente. O do idoso ele demorou um pouco mais. Ele foi criado em 2000 e foi regulamentado em 2001. Foi revisto novamente em 2003, com o advento do Estatuto do Idoso. Então ele faz parte justamente disto. Os conselhos todos surgem desta demanda da própria sociedade. A importância das organizações, dos movimentos sociais, de se organiza em forma de conselhos de direito.

Os conselhos têm uma formação paritária entre governo e sociedade, de função obrigatória, com três tipos de atribuições: consultiva, deliberativa e de controle (GOMES, 2003).

Acredito na função do Conselho Municipal do Idoso, que ele que fiscaliza a política pública, é balizador, entre gestor público e sociedade civil. (E5)

O Conselho Municipal de Direitos do Idoso (CMDI) é um órgão permanente, paritário, consultivo, deliberativo, formulador e controlador das políticas públicas e das ações voltadas para o idoso no âmbito dos municípios; acompanhado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, órgão gestor das políticas de assistência social do município; composto por um regimento próprio com igualdade na participação da iniciativa pública e privada (BRASIL, 2012).

Conforme o E5 explica:

[...] cada conselho se estrutura junto dos seus pares. Cada conselho tem seu regimento próprio. E o nosso conselho ele estabelece, pelo seu regimento, quem é que compõem, quais são os órgãos governamentais, e isto é fundamental. Alguns não são assim, mas o Conselho do Idoso ele garante a paridade. Tem que haver a paridade. Mesmo número de representantes governamentais, deve ter também de não governamentais. E aí o processo eleitoral ocorre a cada dois anos, só podem concorrer os conselheiros, sejam suplentes, sejam titulares. Pode ser presidente quem é, por exemplo, representante governamental? [...]. O mais votado fica como presidente, o 2º mais votado, como vice e o 3º mais votado, como secretário. E estas eleições são chamadas através de edital, a cada dois anos, o presidente pode se reconduzir ao cargo uma única vez.

Verifica-se que os conselhos têm grande potencial a se tornarem instâncias de controle social-democrático, principalmente em decorrência do seu caráter plural e deliberativo, do âmbito local e do escopo setorial da política pública. No entanto, há ressalvas e algumas limitações que dificilmente são superadas, como as dificuldades relacionadas à designação democrática dos conselheiros, da sociedade civil e/ou a

estratégia inadequada quanto à utilização de mecanismos mais rigorosos de responsabilização dos governantes. Inscritos na Constituição de 1988, os conselhos têm o poder de expressão, representação e participação da sociedade civil. Estão na esfera pública por força de lei e se inter-relacionam com os órgãos públicos ligados diretamente ao poder Executivo (GOMES, 2003).

O esforço de tornar os conselhos mais deliberativos e não somente participativos fica evidenciado nas declarações de E5, quando discorre sobre a necessidade de constar uma previsão orçamentária para viagens e outras despesas decorrentes da participação dos conselheiros em reuniões deliberativas fora do município, prioritárias para a construção de políticas públicas efetivas e para o exercício do controle social.

O conselho, até 2011, ele era apenas consultivo e propositivo. Como nós participamos também do conselho estadual, este ano e no ano passado também, até não conseguimos participar das reuniões em Porto Alegre como queríamos, volto a falar das gestões, porque não entrou na previsão orçamentária. E este ano também, novamente, não conseguimos nos organizar diferentemente para participar.

Nesse cenário em busca do desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso, os conselheiros perceberam que as deliberações eram tão importantes nas reuniões dos conselhos quanto a criação de um fundo, pois a partir daí é que se efetivariam as deliberações. Assim, o que fora deliberado, era realizado, cumprindo um dos objetivos principais do conselho: buscar o bem-estar e suprir as necessidades dessa população crescente. Na prática, os conselheiros verificaram a necessidade de uma reorganização na forma de gestão, levando a que os recursos orçamentários e financeiros se tornassem de vital importância para a efetividade do que se propunha e especialmente do que deliberavam (FERNANDES; SOARES, 2012).

Em decorrência mais uma conquista fora aprovada: o Fundo Nacional do Idoso, na sequência o estadual e o municipal, explicitado no relato de E5:

Em 2010 houve a aprovação do Fundo Nacional do Idoso. Efeito dominó, há um mês, em âmbito estadual e agora, municipal. Então, já pensando e deslumbrando esta questão, a gente procurou enquanto conselho, também se reestruturar para que se ele se tornasse também deliberativo. No sentido de ser, pelo fato de ele ser consultivo propositivo e também deliberativo, ele pode deliberar naquilo que ele acredita que seja mais adequado ao idoso. Ser propositivo no sentido de estar propondo ações, remodelação do modelo de gestão, reestruturação das políticas públicas, que a gente percebe que muitas não são adequadas são ineficazes..., então, a ideia de ele ser deliberativo, é também neste sentido, que ele possa estar, realmente, provocando esta alteração, que se faz necessária.

Muitas ações atualmente são focalizadas no idoso, porém chamam a atenção para as dificuldades no entendimento da temática, tanto da população e dos gestores quanto da própria operacionalidade da máquina pública, burocratizada na captação de recursos e também na falta de qualificação e capacitação do próprio quadro de recursos humanos, que emperra mais ainda a engrenagem pública, tornando o processo definitivamente ineficiente (FERNANDES; SOARES, 2012).

A secretaria tem a participação do conselho do idoso, são dois representantes governamentais, e o atendimento aos idosos é de viabilizar o acesso por questões burocráticas, às vezes a própria secretaria ela acaba no meu ponto de vista, burocratizando ainda muito mais alguns serviços essenciais, que no meu caso em específico, a questão quando há necessidade de acolhimento de idosos que mesmo com a justificativa, com o relatório do técnico social indicando a necessidade do idoso ser encaminhado para uma instituição de longa permanência, mesmo assim existe a necessidade de um processo judicial. Então isso acaba ao mesmo tempo em que a secretaria se coloca como defensora de direitos, mas, ao mesmo tempo, ela não que viole o direito, mas que ela não atende prioritariamente, no meu entendimento. Então, assim, o nosso trabalho, os técnicos têm um trabalho de estar todo dia tentando convencer a própria participação no conselho, por mais que seja representante do governo, nós vamos lá para defender a verdade, o direito do idoso, aquilo que não está de acordo com a política, a gente procura levar para a discussão de tentar discutir e trazer essa discussão para os coordenadores sobre a importância de atender, de naquele momento ser prioridade mesmo, de não ficar só na “fala”. (E7)

O depoimento de E7 continua evidenciar o problema da burocratização, compreendida melhor pelo autor que relata: a burocracia gerada no interior da administração torna-se maior e é realizada pelos próprios funcionários que elaboram atividades desnecessárias, com o objetivo de justificar cargos, aumentar seu poder político, entre outros. Aliada à burocracia exógena, garantida pelas leis e com anuência dos demais, pois não questionam processos, prazos, tradições e valores mantidos como certos e imutáveis. O professor Lacombe (2007) cita uma frase de Eliezer Batista da Silva, “burocrata é aquele que depois de muito esforço e empenho consegue transformar uma solução em cinco problemas”:

Tu tens que ter a parte burocrática, para também mostrar para a comunidade o andamento das coisas. Mas ela não pode atrapalhar na vivência das pessoas, na prática. Então, desde a iluminação pública, da consulta médica, até mesmo quando o idoso ou alguém venha a pagar o IPTU. Ele não precisa esperar três horas para pagar uma taxa. Tem que ser mais desburocratizado. Então, o prefeito tem esta ideia de que a prefeitura tem que ser mais dinâmica. Mas com isto nós temos que fazer com que o funcionalismo, os entes, esteja motivado e comprometido com a agilidade do serviço, especialmente nas prioridades do idoso. Porque hoje na fila do banco o idoso tem prioridade. Mas lá ele também tem que ter rapidez, tem 30 minutos para ser atendido. (E4)

O evento da burocratização na organização tem como consequência direta a perda da eficácia e da eficiência, prejudicando diretamente os resultados, que serão negativos.

Para alterar esse cenário, Lacombe (2007) sugere que se deve procurar transformar a mentalidade dos servidores, enxugar departamentos, dar mais valor às palavras do que os documentos, por isso o ideal é que sejam punidos os que não correspondam à confiança, realizando uma reengenharia para alcançar a desburocratização. O entrevistado relata o acontecido frequentemente na sua fala:

[...] não sei se faltam ferramentas, não sei, às vezes são questões financeiras, políticas que às vezes vai, no caso, por exemplo, que já

aconteceu que idoso com problema de habitação, a pessoa tem a inscrição há anos, é mandado o relatório, é feita uma conversa com o secretário, mas isso às vezes acaba não acontecendo, são coisas prioritárias até em relação à habitação, já foi articulado com a coordenação dos grupos, de pessoas que nem participam, que não fazem parte dos grupos, a coordenação juntamente com o técnico da secretaria foi até a Secretaria de Habitação, mas por questões legais a secretaria não podia intervir naquele momento, se tratava de uma senhora que morava numa área que era uma ocupação, e hoje essa área faz parte de um leito de rua, as condições de moradia dela são precárias e aí nem com mão de obra, a prefeitura, por meio da secretaria, diz que não consegue resolver, então muita das vezes as questões burocráticas elas acabam de certa forma dificultando o acesso das pessoas às políticas. (E7)

Acredita-se que essas incompatibilidades são as que geram a fragilidade nas proposituras, nas deliberações, e por que não evidenciar, na implementação das políticas públicas, causando instabilidade, gastos desnecessários, em consequência a ineficiência dos objetivos propostos pelos programas, e como resultado a ineficácia do atendimento à comunidade. O papel do conselho mais uma vez se destaca como incentivador, divulgador e responsável em fazer as “coisas” acontecerem, por isso, considerado importantíssimo.

Tem vários caminhos. Tu podes fazer as reivindicações através do Conselho Municipal do Idoso, com protocolo. Pode fazer através dos seus representantes, que são 21, nesta casa, vereadores. Sugestões, ideias ou pedir providências, desde iluminação pública na frente da casa deles, ou da tubulação que está entupida na frente da casa; que não dá pra passar com o seu carro. Ele pode fazer através dos vereadores, ou ele pode fazer através de ofício, protocolado na própria prefeitura ou através de sua Associação de Moradores no bairro onde ele mora. Tem encaminhamento de vários lugares, mas ele vai emergir dentro do Executivo. E uma das preocupações do prefeito é a agilidade do serviço. [...] Se nós temos agilidade, significa qualidade do serviço para a população.(E4)

Embora, com dificuldades, o papel do idoso na construção das políticas públicas é de fundamental importância, pelo fato de colocar em prática uma luta que há anos acontece com morosidade. Sair do papel e transformar as ideias em atitudes e ações, capazes de reunir num único espaço os representantes da comunidade, dos gestores de

iniciativas privada e pública, a fim de deliberarem e exercerem o controle social de programas de assuntos de interesse comum. Essa análise é percebida pelas autoras, e está presente na fala do E5:

Então, a gente ainda não está conseguindo, houve todo um entendimento, não diria equivocado, de que o fundo era de uma forma. Então, estamos, mais uma vez, reestruturando. Até uma falha da própria Receita Federal de como tem que ser feita esta regularização. Então, estamos tentando acertar os últimos detalhes e, agora, em função da conferência e da própria audiência pública que realizamos, a gente tem umas inúmeras deliberações e proposições que a gente vai tentar colocar em prática. E é justamente isto que o conselho tem que fazer. Como ele é composto tanto do público como do privado, ele tem que, muitas vezes, estar à frente, puxando, para que as coisas saiam do papel e, principalmente, cobrando. (E5)

O conselho demonstra ser responsável também em fortalecer redes que, além de setores como da saúde, se destacam no atendimento ao idoso em outras secretarias. Mostra que há possibilidade em atender outras questões relevantes, como a violência contra a pessoa idosa; cria espaços para a discussão, deliberações e fortalecimento da própria rede que envolveu, criando possibilidades de efetivar questões consideradas relevantes, com vistas a se tornarem realidade com a direta informação e participação dos gestores. Assim, percebe-se que o conselho para existir deve ter a participação e envolvimento de vários atores, como a sociedade civil, as instituições, a iniciativa pública e privada e até mesmo outros conselhos, que fortalecem a rede de atendimento e proteção.

[...] na verdade, o conselho a gente busca fazer o quê? O conselho não tem como ele existir sozinho. Ele não pode existir sozinho. A gente tem buscado articulação com outros conselhos, mas, principalmente, com a rede de atenção e proteção. O conselho hoje, juntamente com algumas outras entidades, tem procurado fazer com que estes nós da rede não desamarrem. O conselheiro sozinho, ele não tem uma participação pontual, direta, nos programas de proteção, mas enquanto rede, sim. Tanto que, a rede hoje, ela tem buscado este protagonismo. Então, a gente tem feito articulação, por exemplo, com o Dati, com os grupos de conveniência do município, especificamente os vinculados à coordenadoria. A gente tem feito

algumas ações com os demais grupos de convivência. Por exemplo, com o Creati, com o..., com o grupo do SESC... todos estes grupos eles estão também representados junto ao conselho. Temos feito muitas ações também com a população idosa, que não acessa os grupos de convivência. Como, por exemplo, o universo das instituições de longa permanência. (E5)

Os conselheiros, as instituições e a comunidade em geral devem atentar para não confundir os debates, as discussões, as proposições com a falsa efetivação, já que não se propõe ações para a elaboração, desenvolvimento e realização propriamente dita das políticas públicas sugeridas, isto demonstrado na fala de E7:

A gente procura fazer essa articulação. O Conselho e a Secretaria eu vejo eles mais alinhados, até porque sobre os projetos da coordenadoria, não que a gente não discuta. Quando há necessidade às vezes de uma ação conjunta, a gente procura, tem conversado com a coordenação, mas ainda é muito distante, no meu ponto de vista, essa articulação, que não é uma dificuldade só da secretaria com a coordenação e com o conselho, mas com toda a rede, ainda é muito fragmentado. Muitas vezes até se discute, mas fica mais na discussão e não se efetiva na ação.

Assim como os conselhos recebem provocações para a criação de instituições de longa permanência, há também outras demandas, como o enfrentamento à violência, cuidador de idosos, que de acordo com Souza (2006) também estão sendo realizadas. No entanto, são poucos os debates para a efetivação de questões como as da área da saúde.

E5 relata que, para a efetivação das políticas públicas, é necessário criar políticas saudáveis, para tanto, há necessidade de recursos financeiros, pois, se não forem desencadeados recursos, não haverá possibilidades de ação, ficando para o conselho uma sensação de falso cumprimento. Isto pode ser entendido como descumprimento de prioridades, falta de conhecimento e/ou de alternâncias de forças na arena na construção de políticas públicas, ou seja, o que era de direito não foi cumprido.

Então, agora a gente também está se organizando neste sentido, com estas deliberações, estas provocações que vieram desta semana de enfrentamento à violência, que a gente possa, realmente, bater nas portas, seja na Secretaria de Assistência Social, seja na Secretaria de Saúde, seja com o gestor municipal mesmo, o senhor prefeito..., aonde as portas que a gente tiver que bater, a gente vai estar fazendo isto, para que estas ações saiam do papel. Porque a gente se depara com coisas que estão no papel há cinco/seis anos e ainda não saíram. E coisas fáceis de serem implementadas, mas que, às vezes, o gestor não tem conhecimento. (E5)

E continua em seu depoimento,

Então, dentro desta adequação, o conselho também empresta esta assistência para que elas possam se alinhar. Então, a gente conta com a parceria, por exemplo, da Vigilância Sanitária, a gente trabalha junto. Estamos também iniciando agora um outro trabalho com os idosos que não chegam às instituições, que não chegam nos grupos de convivência, são os idosos domiciliares. Então, a gente está estendendo o braço também neste sentido. Principalmente fortalecendo o trabalho com os agentes comunitários de saúde. E também temos outra ação junto dos cuidadores de idosos domiciliares, que fazem parte desta equação e que, muitas vezes, não têm condição. Então, são alguns desafios que a gente, porque não adianta a gente se preocupar, e uma das atribuições é a gente se interessar para aquelas pessoas que não conseguem frequentar os grupos de convivência. Eles têm seus direitos garantidos. Porque eles têm liberdade de ir e vir. Eles podem se divertir. Eles podem ir dançar. Eles podem ir a outros eventos culturais, mas eles fazem parte de um universo muito pequeno. (E5)

No relato, E5 demonstra a importância do papel dos conselhos na construção das políticas públicas e no exercício de controle social, da necessidade no entendimento da temática, dos objetivos e atribuições dos conselhos e dos seus conselheiros.

[...] Então este é o papel do conselho. Não apenas ser consultivo quando vem uma demanda que o conselho vai fazer, mas que ele proponha, delibere e cobre. Este é o nosso papel.

Na sequência, E5 evidencia seus questionamentos com relação à formação dos conselhos, bem como a compreensão da importância das políticas públicas.

Mas, daí, a gente discutindo, qual o papel do conselho perante isto? Se [...] é um órgão de direito para garantir o que é direito. E, na verdade, o que está acontecendo? A violência aumentou ou a gente está dando mais visibilidade a ela? A violência sempre existiu. À medida que a gente começa a garantir os direitos, o que ocorre, as pessoas começam a se dar por conta de que elas têm direitos. E elas vão atrás. Então, o trabalho do conselho também é este: mostrar quais são os direitos [...]. Quais são as políticas públicas que devem estar disponíveis ao idoso.

Constituem, assim, os conselhos a “principal novidade em termos de políticas públicas neste novo milênio” (GOHN, 2001; p. 7). Na maioria das vezes, os conselhos são formados por profissionais que não têm expressividade em sua área, que por algum motivo foram colocados à disposição e/ou por estarem fazendo um trabalho voluntariado. Durante as atividades dos conselhos percebe-se o despreparo dos conselheiros com relação às suas atividades, transparecendo a fragilidade com que as políticas públicas são construídas em nosso município, colocando em risco a população idosa, ferindo completamente os princípios e diretrizes das leis que regem a política e, conseqüentemente, ferindo o princípio da eficiência. O autor mostra o quanto é necessária a preparação da pessoa que vai atuar como conselheiro.

Nesse sentido, E5 explicita também a necessidade de os conselheiros serem capacitados previamente para exercerem seus cargos:

[...] a maior dificuldade é você fazer com que as pessoas enxerguem enquanto conselheiros. Para que você possa deliberar, para que você possa propor, a primeira coisa você tem que se enxergar enquanto conselheiro. E você tem que ter, pelo menos, um domínio mínimo de qual o teu papel e do que trata a legislação. Do que trata a literatura em torno do envelhecimento. Então, nesta gestão, agora, com esta nova composição do conselho, para que a gente possa deliberar optamos por, inicialmente, capacitar os próprios conselheiros. Começamos estudando o regimento [...]. Qual o papel do conselho [...]. O que é um conselho de direito. O que é ser propositivo. O que é ser deliberativo. O que é ser consultivo [...]. O que nos rege? O que nos une? Bom, o regimento diz isto, então meu papel é aqui, é isto. A gente faz parte deste conselho, somos em 12 pessoas titulares e mais 12 suplentes. Vamos nos distribuir em comissões e qual o papel de cada comissão [...]. Fomos para as leis. Estamos finalizando o

estatuto do idoso. Vamos estudar a política nacional do idoso também. Algumas leis estaduais [...]. Lógico que nem todos participaram.

Seguindo esse alinhamento, Berzins e Borges (2012) destaca que os conselhos no Brasil “ainda se fazem recentes”, que as pessoas que participam desse não têm a compreensão do processo de viabilização e ação dos conselhos de direitos dos idosos. Assim, a democracia se faz por uma composição entre a sociedade civil e o governo, em busca de soluções com transparência em conjunto, também encaminhar aos poderes municipais as propostas de políticas públicas de direito com o propósito de propiciar o avanço da longevidade com qualidade de vida dessa parcela da população no Brasil.

Sobre o papel dos conselhos, observamos os destaques elencados pelos entrevistados:

[...] o objetivo principal é garantir os direitos da população idosa. E também não apenas garantir os direitos, mas, principalmente, também, conscientizar a população acerca dos seus direitos, a população idosa e não idosa. Mas também chamar a atenção que, apesar deles terem direitos, eles também têm deveres. Acho que isto também é fundamental. Tanto que temos dentro do conselho comissões de trabalho, que também têm como função desenvolver este tipo de atividade [...]. E a gente busca fazer exatamente este trabalho, fazer com que eles saibam que ele [o idoso] tem direito ao transporte, que tem direito à educação, que tem direito à saúde, que tem direito à cultura, que ele tem direito à previdência, que ele tem direito a benefícios, mas que, dentro de todo este leque, ele também tem os deveres.(E5)

A fala de E5 explicita o “exercício e a construção da cidadania e a educação política”, defendida por Gomes (2003).

Berzins e Borges (2012) comentam que no Brasil as políticas públicas de direito dos idosos vêm sendo construídas com extremos esforços entre a sociedade civil e o governo. Como exemplos dos marcos legais, temos a Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994) e o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003).

O controle social, uma das ferramentas de efetivação das políticas públicas, prescinde da participação dos atores sociais. A construção de políticas públicas se efetiva quando a população conhece e reconhece seus direitos e deveres. Nesse alinhamento, cabe aos conselhos também o papel de educador. Quando o conselho chega até a população e trabalha as questões de direitos e deveres, exerce seu papel em sintonia com eficiência. Nesse sentido, a eficiência está intrinsecamente ligada à organização dos serviços e de estratégias pensadas e elaboradas pelo gestor, focada para resultados úteis.

Entretanto, o gestor tem de se realizar uma autocrítica e uma revisão na forma de atuação da gestão para alcançar os objetivos propostos com resultados efetivos. Assim, deixará claro que o princípio da eficiência é um dos alicerces da administração pública, que se deve torná-lo mais presente no cotidiano dos gestores e que irá repercutir diretamente nos resultados, alterando significativamente as consequências sociais e econômicas. Seu descumprimento repercutirá num resultado desastroso para a administração pública e, conseqüentemente, para o cidadão (DI PIETRO, 2012).

A eficiência defendida por Medauar está pautada em ações associadas a atitudes com o objetivo final de produzir resultados com qualidade, ou seja, rápidos e precisos como preconiza o princípio da eficiência: agir em conjunto com a administração pública causando efeito de satisfação as necessidades da população. O termo eficiência é contraditório a: lentidão, a descaso, a negligência, a omissão (2003; p. 145).

Nesse seguimento, o depoimento ressalta a importância e a magnitude da questão de direitos, um processo dinâmico em franca construção, pois sempre há algo a fazer no que confere ao esclarecimento dos direitos da pessoa idosa:

Então há muito que se fazer. Há o direito de ir e voltar, o transporte público, a entrada pela frente, deixar os bancos privativos para idosos. Há os estacionamentos privados já pintados para os idosos. Houve avanços neste sentido. Olha, o idoso está aí, precisamos fazer

com que os direitos aconteçam na vida deles. Eu vejo esse trabalho muito importante. (E4)

No depoimento de E4 ressoa a preocupação com a violação dos direitos e o desrespeito aos idosos. “Para que os direitos aconteçam”, o trabalho na promoção do bem-estar dos idosos é mais que uma tarefa do Estado, também passa pelo reconhecimento de toda a sociedade, em especial, pela condição sinequa non, de o próprio sujeito conhecer seus direitos.

O governo brasileiro dá uma demonstração da publicização dessa causa ao lançar o guia *Idoso – cidadão brasileiro: informações sobre serviços e direitos* (BRASIL, 2008). Esse material apresenta um conjunto de informações sobre todos os planos, programas, ações, projetos em algumas áreas, como turismo, habitação, assistência social, entre outras que fazem parte de toda a política pública desenvolvida no âmbito do idoso. Dessa forma, observamos mais um instrumento a ser utilizado na promoção do cidadão protagonista de direitos.

Na sequência, entra em cena atores sociais cujo papel é de fundamental importância na consolidação das políticas públicas de atenção à pessoa idosa.

Vejo as universidades formando pessoas para este envolvimento, porque não podemos ficar só na caridade e no voluntariado, nós temos que ter profissionais envolvidos nesta faixa etária. (E5)

O papel da universidade é formar recursos humanos com competência técnica e científica para que se efetive a aplicabilidade das políticas públicas, explicitado por E5 e E6 em resposta ao envelhecimento populacional, condição essa que impacta diretamente nas causas sociais dos municípios. Diante desse cenário fazem-se necessários profissionais especializados. Dessa feita é primordial que a universidade esteja inserida nesse contexto, com vistas à qualificação, à capacitação e à expansão de recursos humanos em diversas áreas. Deve se tornar mediadora e facilitadora de debates na temática pautada em estudos e pesquisas, criando condições e estruturas

sociopedagógicas para o profissional da área ser um multiplicador, levando a cultura da eficiência (OLIVEIRA; SCORTGAGNA; OLIVEIRA, 2010).

Acho, também, que a universidade podia pensar neste sentido. Convênios com a universidade. Acho que o centro regional de estudos da universidade, junto com o mestrado, podia trazer estes elementos para a preparação de recursos humanos. Falta, também, esta rede se organizar melhor. Não dá para culpar ninguém. Acho que a novidade é tão grande, a velhice é tão nova, que ainda não temos costumes. Mas a gente pode notar que existe, vamos dizer assim, boa vontade, de interesse, existem possibilidades... Está aí a universidade, esta aí o grupo de professores que atende os idosos saudáveis..., estão aí os CRAS, existe a Promotoria Pública, existem esforços, existem conferências. (E6)

Entende-se que, para uma melhoria na formação de recursos humanos, a academia tem seu papel como agente transformador da realidade. Por outro lado, os entrevistados percebem uma distância entre a academia e a realidade percebida na prática por aqueles que estão envolvidos no processo.

Eu percebo uma lacuna muito grande entre o que é o real e o cotidiano, que a gente se depara, diariamente, com a formação acadêmica. Existe uma lacuna muito grande. A academia pensa a coisa muito no ideal. E quando eu falo academia não é só graduação, mas também, e principalmente, a pós-graduação. Ela ainda está muito distante. Ela fala coisas que ainda... que a gente que está lá na outra ponta, do outro lado, vê de outra forma. Então, acho que temos que inverter. Como agentes que formam espaços, que formam futuros profissionais, eles têm que também estar mais próximos, porque a gente, enquanto está lá, com a mão na massa, a gente busca muitas vezes a academia. E às vezes a gente não encontra ela. Realmente, a gente já cansou de bater nas portas pedindo, tipo, “vamos pensar o conjunto”, mas falta ainda. Acho que esta distância precisa diminuir muito. (E5)

O relato de E5 ressalta a importância da participação da academia nos processos pertinentes às questões do envelhecimento, condição essa que minimizaria as lacunas. Nesse sentido exemplifica:

Tanto que, por exemplo, o conselho convidou o programa de pós-graduação para estar presente, não foi julgado como algo interessante. Então, temos buscado com algumas pessoas questões mais pontuais, para que a gente consiga, pelo menos, diminuir um pouco estas distâncias. Mas, acho que não se faz nada se a gente não pensar na educação. E quando tu pensas em educação, o principal é isto, tentar diminuir esta distância [...]. Temos que encontrar mecanismos, pois não existem outros que não seja a educação.

Observa-se nas legislações, no que compete à educação especificamente para idosos, a falta de subsídios na temática. A educação do idoso está constante tanto na PNI e no EI como nas demais legislações. Percebe-se uma expressiva lacuna, pois só está inclusa na modalidade da educação para jovens e adultos (EJA). O idoso é citado no parecer CEB 11/2000. A temática do envelhecimento também se configura como uma disciplina recente, deixando transparecer a carência do RH para a formação, capacitação e qualificação, bem como a crescente demanda do nicho de mercado: a terceira idade. Observa-se que no Brasil a existência de legislação, como a política nacional do idoso, prevê a necessidade de adequar currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais destinados ao idoso e inserir nos currículos mínimos nos diversos níveis de ensino formal, conteúdos voltados para o processo de envelhecimento, de forma a incluir a geriatria e a gerontologia como disciplinas curriculares nos cursos superiores. (OLIVEIRA; SCORTEGAGNA; OLIVEIRA, 2010).

Na reunião do Comitê Técnico para a Segunda Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento em Madrid, constatou-se que o ensino da geriatria e gerontologia está pouco presente na formação convencional, ficando a maior responsabilidade para os cursos de extensão universitária e de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* (ONU, 2003).

]Esses profissionais, especialmente os da estratégia da saúde da família, precisam ser qualificados para que identifiquem precocemente situações de risco e fragilização do idoso, bem como desenvolver medidas preventivas e de suporte para a realização do

trabalho em equipe, além do fortalecimento do vínculo entre os profissionais de saúde e os idosos (TAVARES et al., 2008).

Pode-se considerar que mesmo que o EI e a própria PNI recomendem a adequação dos currículos, é de se reconhecer que isso nem sempre acontece de modo ágil. Existem entraves, assim como pessoas que não observam a temática interessante. O que acontece nas instituições não difere em muito do que acontece nas deliberações das conferências.

No depoimento, E7 continua esclarecendo o descompasso entre o falado, refletido, deliberado nos conselhos e a realidade que se apresenta:

Não, a coordenadoria ela não faz parte da secretaria, ela pertence ao gabinete do prefeito, ela só ocupa um espaço físico. [...] até pelos recursos da coordenadoria não são do fundo de assistência, da secretaria de assistência, são recursos que vêm do gabinete.

É primordial que o agente público tenha conhecimento de alguns princípios básicos que permeiam o serviço público, bem como o “dever de uma boa administração”, até mesmo seu conceito, servindo de eixo norteador na gestão pública.

Por isso, E5 ressalta na sua fala uma devida obrigatoriedade em solicitar a participação da Promotoria, Tribunal de Contas e Ministério Público nas audiências, reuniões de conselhos, conferências entre outros, com vistas a agregar conhecimentos das mais diversas áreas, tornando o processo com legalidade e eficiência.

O princípio da eficiência, que possui status constitucional integrante do art. 19 da CF, versa sobre o Estado de ter a obrigatoriedade em realizar suas atribuições com rapidez, o que significa ter uma forma para satisfazer os interesses e as necessidades dos administrados e da comunidade com perfeição, pautados em atender as técnicas com conhecimento para a realização das atribuições, evitando o retrabalho, reclamações, desperdício de tempo e de recursos humanos e financeiros da máquina pública. Também

tem como prerrogativa proporcionar o rendimento, objetivando resultados satisfatórios no cumprimento das atribuições, bem como da maximização tanto do dinheiro público quanto da abrangência dos atendimentos, tudo pautado na legalidade (GASPARINI, 2011).

Hoje, até, na reunião do conselho, logo no início da reunião, uma pessoa chegou pra mim e perguntou: “como tu conseguiu que o promotor estivesse aqui hoje?”... Simples, eu convidei. Por quê? Porque a Promotoria e o Ministério Público estão vendo o trabalho que vem sendo feito em Passo Fundo como algo relevante. A gente é hoje um parceiro. Só que até dois ou três anos atrás não era parceiro. Então, isto também é um exercício constante. De cada um se enxergar e se dar conta: “bom, eu não consigo dar conta disto, mas meu colega dá conta...” para que o resultado seja um só, que é beneficiar esta população. Então, eu acredito que esta ainda é uma das grandes dificuldades. Que a gente consiga realmente se enxergar. O que o meu órgão tem a ver com isto? Porque a gente também recebeu isto em razão da conferência, de estar convidando alguns serviços públicos e privados e a resposta ser: “mas o que eu tenho a ver com a questão do envelhecimento?”. A gestão tem que dar conta de todo este universo. (E5)

Para tanto, a efetivação de uma política pública que acolha as demandas e reconheça as necessidades implica ações direcionadas para a população e para o ambiente onde esta vive.

Espaços públicos, como parques, e espaços comunitários são transformados em áreas de democratização da educação em saúde, e de estímulo à atividade física, adoção de hábitos alimentares saudáveis, atividades culturais e de lazer, educação ambiental, entre outros, criando oportunidades de participação que favorecem o "empoderamento" e aquisição de habilidades da população para uma vida mais saudável (MOYSES; MOYSES; KREMPEL, 2004, p. 632).

5.3 *A Política Municipal do Idoso de Passo Fundo-RS*

No município estudado, a Política Municipal do Idoso (PMI) se estabelece a partir da promulgação do decreto-lei nº 4.144, de 5 de julho de 2004, dez anos após a Política Nacional do Idoso (PNI). A PMI tem uma estrutura de quatro capítulos e sete artigos e tem como finalidade o que o art. 1º apresenta: “assegurar os direitos sociais, criando condições para promover autonomia, integração e participação efetiva na sociedade em nível local.” os princípios da PMI-PF estão pautados na constituição federal, constituição estadual do Rio Grande do Sul na Política Nacional do Idoso e na Lei Orgânica do Município de Passo Fundo.

A PMI tem o intuito de assegurar aos idosos passo fundenses todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem estar e o direito à vida, ao conhecimento e à informação, sem discriminação de qualquer natureza, respeitando as contradições entre o meio rural e urbano.

Ainda tem como diretrizes, viabilizar formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso, proporcionando a intergeracionalidade, o protagonismo por meio de suas organizações representativas na formulação, a implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos. Possibilita a descentralização político-administrativa, dando prioridade no atendimento para famílias casas-asilares, como também para aqueles que não garantem sua própria sobrevivência. Também tem como diretriz o estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo, nos aspectos biopsicossociais do envelhecimento, priorizando o atendimento ao idoso prestador de serviços, desabrigado e sem família em órgãos públicos e privados. Nas diretrizes compete também promover simpósios, seminários e encontros específicos; planejar, coordenar, supervisionar e fiscalizar estudos, levantamentos, pesquisas e publicações sobre a situação social do idoso; promover a capacitação de recursos para atendimento ao idoso.

Dez anos antes da PMI de Passo Fundo, foi criada a Política Nacional do Idoso, (PNI) – Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, em companhia do Conselho Nacional do Idoso. Realizando uma leitura tanto da PMI de Passo Fundo quanto da PNI, verifica-se que as duas estão pouco alinhadas, com alguns parágrafos característicos de uma política nacional, que abrange vários estados e prega a descentralização político-administrativa. O alinhamento da PMI se dá a partir do EI e o EMI é que se alinha com a PNI. Nesse contexto, a organização e a gestão dos municípios dão competência ao ministério de assistência e promoção social para participar nos conselhos estadual, municipal e federal, assim como dispor sobre a composição dos conselhos, dando competência à formulação das políticas públicas com permissão de articulação interministerial. Verifica-se também que a PNI faz menção à inclusão da gerontologia em diversos segmentos, como na área da saúde e da educação, da educação à distância (EAD) para o segmento idoso, tendo em vista o avanço tecnológico do nosso país e do mundo em geral, prevendo o crescimento do uso dessa ferramenta tecnológica como uma das ferramentas de independência e intergeracionalidade da comunidade idosa. A PNI também evidencia os benefícios previdenciários e a preparação para a aposentadoria.

O que mais chama atenção nas legislações que referenciam à terceira idade, tanto nacional quanto internacional, é a temática da educação, que possui destaque: na PMI de Passo Fundo e está prevista em seu art. 6º; na PEI do Rio Grande do Sul, a educação vem como uma das diretrizes do art. 4º e consta também no parágrafo único.

Com relação à PNI, está prevista em todo o art. 4º, nos itens V, VI, VII, VIII e IX.

Também veio, primeiramente, no plano internacional, na primeira assembleia de Viena, em 1982, que prevê a adaptação do idoso para a educação, pois vivemos numa sociedade em constante mudança, com exigências laborais, estimulando o ensino compatível ao idoso com respeito às suas limitações e ritmo, além de estimular para a

autossuficiência, autonomia e responsabilidade. Com relação à população, é dever governamental lançar campanhas educativas para aceitar e respeitar o idoso, conforme descrito no Plano ONU (1982): “*se deberá poner a disposición de las personas de edad amplia información sobre todos los aspectos de su vida, em forma clara y comprensible*” (p. 38).

Já no Plano de Madrid (2002), a educação é indispensável para uma vida digna e ativa. Deve estar presente desde a infância, para que, quando chegar a velhice, o idoso possa saber gozar dos seus direitos, e porque não dizer deveres também, bem-estar, e continuar adquirindo formação continuada para o trabalho, se assim o desejar. De acordo com a ONU (2002), esse plano apresenta dois objetivos para a educação:

igualdad de oportunidades durante toda la vida em matéria de educación permanente, capacitación y readiestramiento, así como de orientación profesional y acceso a servicios de colocación laboral (p. 17); utilización plena de las posibilidades y los conocimientos de las personas de todas las edades, reconociéndolos beneficios derivados de la mayor experiencia adquirida con la edad (ONU, 2002; p. 18).

Tanto na política nacional quanto na política municipal do idoso verifica-se a preocupação com a educação, a formação, a capacitação e a qualificação de recursos humanos em diversas áreas de atuação de acadêmicos e de profissionais atuantes ou não na temática gerontológica, assim como na área da saúde, mais especificamente na geriatria.

Com essa leitura e o depoimento de E5, verifica-se que ainda acontece um descumprimento da PMI de Passo Fundo, bem como das demais, com relação à organização e gestão do município, assim como do seu conselho, no sentido de adquirir e colocar em prática a cultura da organização e da gestão, pautadas nos princípios e diretrizes das políticas em geral, como relata o entrevistado:

Sinceramente, eu acho que a gestão ainda não acordou. A gestão pública ainda não está enxergando. Ela ainda não tirou a venda dos olhos em relação à população idosa. Lógico que a gente não pode pensar que a gestão tem plano específico para o idoso. Tanto que a gestão, se formos analisar toda esta questão social hoje, o próprio sistema único de assistência social, a lei orgânica da assistência social, toda a estrutura das políticas públicas ela vai olhar para a família. Lógico que o idoso faz parte desta família, a gente é bem consciente disto. Mas tem algumas questões que são específicas desta população e que ainda não estão sendo deslumbradas.

Para que a PMI de Passo Fundo, em consonância com a PNI, ocorra em diversas esferas e segmentos da pessoa idosa, entende-se que os gestores terão de praticar a descentralização político-administrativa versada nessas. O papel de articulador do gestor e a educação nesse cenário são de fundamental importância para o acontecimento das transformações político-sociais no município e, conseqüentemente, no nosso país.

E a gente vê que o investimento não ocorre não na grande maioria dos casos. A pessoa é colocada ali, ela cai muitas vezes de paraquedas, ela não sabe, ela não tem formação específica. Se bem que a maioria de nós que começou o trabalho com a terceira idade não tinha uma formação específica. Mas foi se capacitando, foi se construindo este olhar ao longo dos anos. Então, isto é fundamental. É o que dizemos da formação continuada. A formação continuada ela deve existir. Como você vai capacitar uma pessoa? Aí a pessoa vai, trabalha um ano, dois, quando ela consegue ter uma visão da coisa, ela é transferida para outro local. Isto é outra questão que tem que ser vista. A capacitação tem que começar. Se formos pensar numa estrutura, desde a pessoa que tá lá limpando o chão, servindo o cafezinho, até o gestor, todos têm que se enxergar enquanto pessoas que participam de um processo. De algo que é maior, que é mais complexo. Lógico que cada um tem a sua função, as limitações da sua função, dentro desta estrutura macro, mas eles precisam ter consciência do que estão fazendo ali. Caíram de paraquedas, mas vão ter que... Então não tem como a gente pensar o envelhecimento, pensar o acesso do idoso às políticas públicas, se não houver esta capacitação das pessoas que irão atuar diretamente com ele. E se a gente pensar no que está prescrito lá ainda na política nacional do idoso, que diz que temos que pensar numa educação para a vida, que desde lá da escola a criança já tem que pensar em fazer um exercício enquanto velho, talvez a gente consiga, no futuro, ter isto. Mas é uma coisa que está lá, desde 94, e ainda não saiu do papel. Então a gente tem procurado, mas não é fácil. É extremamente difícil.(E5)

A educação está presente em todos os momentos da nossa vida, é o alicerce da formação do ser humano. A nação que se preocupa com pesquisa está caminhando lado a lado com grandes conquistas, pois as leis seguem seus princípios e diretrizes, fundamentando as políticas públicas em prol do atendimento das necessidades biopsicossociais desse segmento da população, o idoso, que cresce desenfreadamente em nosso país. Necessita-se cada vez mais de recursos humanos capacitados para atender essa população e de preparar outros profissionais que estão sendo apresentados nessa área de atuação e como não deixar de elencar os gestores públicos que têm como uma das atribuições da PEI e da PMI capacitar outros.

Eu diria que os universitários, acadêmicos, os formados, os mestrados, eles têm muito que contribuir, desde o plano municipal dos idosos. Vocês têm que ser chamados. Porque através de suas pesquisas, têm muito a colaborar com o gestor. Eles precisam ser ouvidos. Tem que ter um espaço, um caminho, as portas abertas para ouvir essas pessoas que pesquisaram, e fizeram um diagnóstico e que têm algo tão importante a oferecer aos municípios. Talvez o município não tivesse nem que ter um gasto de diagnóstico, talvez ele recebesse até de presente. Para que isso viesse ao encontro da qualidade do serviço de gestão para o idoso, para que a acessibilidade à saúde viesse especificamente para o idoso. (E4)

A edificação de políticas públicas na atenção à pessoa idosa, no entendimento de E5, E6, E7, exige um olhar direcionado para as questões da urbanização, da educação, da capacitação e da qualificação para todos os participantes não somente dos conselhos, mas em qualquer instância. Os espaços públicos também necessitam ser redimensionados; a preocupação é pertinente a todos os setores envolvidos.

De acordo com Prado (2012), as políticas sociais constantes e demandadas pelo Estado são dirigidas para dismantelar a proteção social e desestabilizar as conquistas realizadas pela classe. Há também um equívoco em pensar que as diferenças sociais são fenômenos naturais e constantes de uma sociedade em crescimento e que o Estado não tem interesse próprio em realizar ações para dirimir esses problemas, porém, há, sim, o interesse em reorientar a responsabilidade, incentivando a filantropia e/ou serviços

comerciais. Numa sociedade em processo de envelhecimento, o desafio consiste em todos os setores como também na elaboração de um plano diretor voltado para tais demandas.

6 CAPÍTULO V - PROGRAMAS SOCIAIS PARA IDOSOS NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO-RS

6.1 Conhecendo os Programas Sociais

Com o aparecimento da longevidade, os programas de atenção ao idoso são imprescindíveis, sobretudo a necessidade de se elaborar, desenvolver e implantar propostas pautadas em metodologias eficientes e eficazes, para que venham agregar no processo de envelhecimento a aprendizagem e transformar conceitos com vistas à promoção e melhoria da qualidade de vida dos mais velhos.

Os programas e ações sociais voltadas ao segmento idoso em Passo Fundo, do ponto de vista da gestão, seguem uma estrutura, apresentada na Figura 1, a qual está inserida no ANEXO B.

Observando a estrutura do organograma, percebe-se que no cenário do estudo há duas instâncias que se ocupam com as questões sociais direcionadas aos idosos. Num primeiro momento, ligado diretamente ao gabinete e secretaria do prefeito municipal, está a Coordenadoria Municipal de Atenção ao Idoso (CATI) – conhecida e nominada pelos usuários com o nome de origem “DATI”. Essa é responsável pelas ações sociais nos grupos de convivência, tanto rurais quanto urbanos. As propostas dos grupos de convivências são desenvolver atividades recreativas diversas com os grupos de terceira idade, incluindo atividades físicas, literárias e demais atividades afins consideradas pertinentes, bem como participar de festas, eventos, viagens, excursões, passeios, seminários, olimpíadas e outras atividades que envolvam os idosos, como expressa o entrevistado E2:

Essa Coordenadoria do Idoso é um órgão que tem muita autonomia. É ligado ao gabinete do prefeito, mais como uma questão de organograma. Mas a ação efetiva é desenvolvida pela coordenadoria e a gente (referindo-se ao gabinete do prefeito) dá para eles mais um apoio material. Por exemplo, eles tiveram há poucos dias o baile do idoso, que foi um sucesso, mais de oitocentas pessoas. Aí a gente ajudou com o transporte e com a parte material mais.

Atualmente, o município conta com 54 grupos de convivência, também conhecidos pela comunidade como “grupos do Dati” ou “grupos da terceira idade”. No meio urbano encontramos 45 grupos, distribuídos da seguinte forma: Nenê Graef, São José I, São José II, Sesi, Berthier, Valinhos, Brizoleta, Cohab I, Cohab II, Boqueirão III, Asilo João XXIII, Quartel – Música, Quartel – Oficina de realfabetização e apoio à coordenação, Quartel – GTG, Quartel – Banda, Quartel – Artesanato, Satuário Nossa Senhora Aparecida, Vila Luiza, Santo Antônio, Rodrigues, Asilo Nossa Senhora da Luz, Vera Cruz I, Vera Cruz II, Hípica, Santa Maria I, Santa Maria II, Prof. Schisler, Jaboticabal, Vila Jardim, Lava Pés, São Cristóvão I, São Cristóvão II, Centenário, São Luiz Gonzaga, Vila Fátima, Vila Colussi, Lalau Miranda, Leonardo Ilha, Lacia, Lucas Araújo, Vila Carmem, Planaltina, Gervásio Annes, Cesar Santos, Victor Isler.

No meio rural são nove grupos presentes nas sedes dos distritos: Independente, Bom Recreio, Bela Vista, Burro Preto, Nossa Senhora das Graças, Sede Independência, Capinzal, Pulador, São Valentim.

6.1.1 Sobre as ações desenvolvidas nos Grupos de Convivência

Por meio dos GC, inclusive os de Passo Fundo, vêm acontecendo atendimentos a idosos por meio de ações que viabilizam a reinserção social, exercício da cidadania, fortalecimento de vínculos, promoção da saúde e educação, por meio de atividades físico-desportivas, cognitivas, intelectuais, artesanato artístico-cultural e de integração. Nos últimos anos foi inserida a geração de renda por meio de trabalhos manuais com reciclados. Também vêm acontecendo ações de reinserção social, fortalecimento de vínculos, promoção da saúde e educação.

Tanto no meio urbano quanto no rural a proposta dos GC de Passo Fundo é atender aos propósitos de inserção social, fortalecimento de vínculos e, acima de tudo, a promoção da saúde em consonância com a PMI; PNI e PNAS (BRASIL, 1994; BRASIL, 2004), como se confere no relato de E1:

É a administração municipal através da secretaria de gabinete, a qual a coordenadoria é vinculada e atende mais ou menos cinquenta grupos de idosos, que fazem parte dos grupos de convivência da terceira idade do município de Passo Fundo. A esses grupos são oferecidos uma série de atividades, e a base é a atividade de educação física, realizada por professores que são terceirizados [...].

A dinâmica de atividades nos Grupos de Convivência (GC) nesse município já foi descrita por Portella (2004) como uma proposta que atende às prerrogativas da PNI e da PNAS nas áreas de promoção e assistência social, de saúde, de educação, de justiça, de cultura, esporte e lazer. No decorrer dos anos sofreram algumas modificações na forma da organização das ações e na estrutura das oficinas oferecidas aos idosos.

Os dados da pesquisa permitem observar as atividades da coordenadoria de atenção ao idoso que divide as atividades em dois segmentos conforme se verifica na Figura. 3: urbano e rural. Sobre as atividades, a cada início de ano é feito um calendário

semestral das atividades, divididas em festas temáticas, datas comemorativas, alguns eventos tradicionais da coordenadoria de idosos, como o baile da rainha. As atividades semanais dos grupos de convivência são basicamente de atividades físicas, envolvendo danças, alongamentos, recreação, exercícios específicos para a prevenção de doenças crônicas, manutenção da saúde e qualidade de vida (hipertensão, diabetes, osteoporose, artrite, artrose, fibromialgia, incontinência urinária, entre outras). Nos registros dos dados há informações ainda, sobre oficinas de música, literatura, teatro, banda, artesanato em geral, reuniões com os presidentes dos grupos e com o Conselho Municipal do Idoso (COMUI) para incentivar o protagonismo e a autonomia (acervos da pesquisa).

Sobre os recursos humanos disponibilizados nas ações desenvolvidos nos Grupos de Convivência, constata-se pelos dados do estudo que estes ficam na responsabilidade de empresas terceirizadas, que disponibilizam profissionais de nível superior, qualificados e capacitados na área gerontológica (acervos da pesquisa).

6.1.2 Programa do Governo

Neste estudo, na estrutura organizacional do sistema de gestão social para idosos (Figura. 3), contemplam-se dois programas; um programa de governo e o outro um projeto do próprio município ligado à coordenadoria de atenção ao idoso que é o conjunto de quatro projetos. O programa de governo, assim denominado por receber recursos específicos do município para ele, desenvolve especificamente uma oficina de alfabetização digital na terceira idade, com 166 vagas, disponibilizadas para os idosos. Nesses dois programas está inserida uma diversidade de oficina em atendimento a todas as faixas etárias da comunidade. Contempla ainda, o programa de governo os projetos de “animação sociocultural”, “atividade física”, “promoção à saúde” e “cidadania”; ainda, realfabetização, alfabetização digital, literatura e artesanato. Também há dança para mulheres, dança da cultura regional, as tradições gaúchas – GTG e outras. As atividades desses programas e projetos são desenvolvidas tanto por empresas

terceirizadas com profissionais de nível superior quanto por profissionais terceirizados diretamente contratados pela prefeitura com formação superior, de segundo grau e aprendizes. Os idosos dos grupos de convivência participam ativamente de todos os programas. (acervos da pesquisa).

Esses projetos estão vinculados à coordenadoria de atenção municipal ao idoso, oferecidos para a comunidade em geral, incluindo o público idoso. Foi mencionado pelo entrevistado E1:

Além das atividades nos grupos, nós temos uma série de oficinas que são ofertadas aos grupos e à comunidade em geral. Aí essas oficinas são no turno inverso aqui na coordenadoria, junto à coordenadoria, no salão. Nós temos quatro projetos básicos ligados à coordenadoria, que é o “Projeto Animação Socioculturais”, o “Projeto de Atividade Física”, é o que nós falávamos anteriormente lá no grupo, o “Projeto de Promoção à Saúde” e o “Projeto de Cidadania”. Esses projetos são divididos em oficinas.

A participação dos idosos nos projetos oferecidos pelo município é avaliada como positiva. Observa-se que as propostas são delineadas, acercam-se da cultura própria do gauchismo e promoção da cidadania, como explana detalhadamente E1.

[...] os grupos de dança, que nós temos a oficina de “Girar Gente” que trata de todas as atividades relacionadas ao nosso gauchismo, trata de toda literatura gaúcha, das danças, da história do povo gaúcho. [...] oficina de bocha também ligada à cidadania. [...] projeto na reforma habitacional é o “Habitar bem na Terceira Idade”. [...] projeto mutirão e a prefeitura entra com esse recurso, e a própria coordenadoria em parceria com a Secretaria da Habitação nesse projeto em parceria com eles vai ajudar administrar, verificar como é que tá acontecendo, se a obra tá saindo, se a obra não está saindo, que parte foi feita, que recurso foi e pode agora ser liberado [...]. Alimentação e nutrição nós já temos passado em reuniões com eles [...]. Dinâmica motivacional também nós já temos levado bastante o que eles precisam. O nosso “Projeto de Cidadania” ele se divide numa oficina de informática, uma oficina de realfabetização e literatura e a oficina de artesanato.

Nessa fala de E1 observa-se uma articulação intersetorial, pois determinados projetos são concretizados com a participação de outros setores, como, por exemplo, o projeto da reforma habitacional, é o “Habitar Bem na Terceira Idade”; o projeto mutirão onde a prefeitura entra com recursos e a própria coordenadoria em parceria com a Secretaria da Habitação, só acontece com a participação de outras secretarias municipais, no caso, com a SMHabitação e a SMSaúde (acervos da pesquisa).

Abrangendo todas as idades, a coordenadoria tem procurado atender com novos projetos e oficinas as necessidades do idoso, da família, assim como da comunidade em geral, no intuito de aproximar e resgatar a família para evitar a institucionalização da pessoa idosa. Sobre o assunto, assim se expressa E1:

Todos os nossos projetos também visam com que o idoso não precise tanto sair de casa, trabalhando a família pra que ela entenda, e queremos com esses projetos nossos, também dar suporte. Muitas vezes a família, por exemplo, essa reforma da casa, se eu não reformar a casa quem sabe se eu construo um quarto eu posso ficar com o meu idoso. Agora se eu não tenho esse auxílio, ele vai para uma casa, uma instituição de longa permanência. Então, isso também faz com que a gente o deixe mais próximo. Basicamente, estes são os nossos programas, por enquanto.

O calendário das atividades propostas é entregue pronto pela Coordenadoria do Idoso para que os profissionais o desenvolvam e os idosos, por sua vez, executem as atividades propostas no decorrer do semestre. A elaboração desse calendário compreende dois momentos: primeiro, é realizado o levantamento da satisfação nas reuniões com os presidentes de GC; segundo, são elencadas as atividades e eventos tradicionais da coordenadoria onde não ocorre previamente o levantamento de necessidades e/ou prerrogativas, satisfação, a serem atendidas para os presidentes dos GC, tampouco discussões e participação efetiva dos idosos dos GC e dos profissionais atuantes nessa área em Passo Fundo. Percebe-se uma desarticulação entre os GC e entre os profissionais que atendem essa faixa etária com a Coordenadoria de Atenção ao Idoso, tornando-se desalinhados com a proposta da PNI (acervos da pesquisa).

Supõe-se nesse caso que possa haver um conflito com o princípio da eficiência na prestação de serviços públicos, que, de acordo com Gasparini (2004), incide na busca das necessidades, satisfação e interesses da comunidade.

Assim, as atividades e a metodologia de trabalho se repetem ao longo desses anos com algumas inclusões, como confere o relato de E1:

[...] então lá nos grupos eles têm atividades físicas duas vezes por semana com esse professor licenciado em Educação Física que basicamente oferece atividades lúdicas, recreativas, e as atividades físicas, mas, além disso, os grupos se organizam. Cada grupo tem a sua parte administrativa com uma diretoria constituída e que eles fazem passeios, viagens, bailes, festas, então, é uma atividade muito bacana e também muito comprometedora porque nos traz uma série de atividades que a gente tem que acompanhar, tem que orientar, tem que instrumentalizar, a gente nunca pode estar distante deles.

Os recursos humanos envolvidos nas oficinas são profissionais de nível superior, qualificados, de empresa terceirizada e de profissionais de nível superior, qualificados e terceirizados pela prefeitura, profissionais com escolaridade de segundo grau e aprendizes (acervos da pesquisa).

Passo Fundo demonstra uma preocupação com a população idosa que fica restrita ao domicílio. Nesse alinhamento observa-se a preocupação do COMUI nas questões sociais, evidenciando um fortalecimento da rede de atenção à pessoa idosa, conforme discorrem E5 e E4:

Estamos também iniciando agora outro trabalho com os idosos que não chegam às instituições, que não chegam aos grupos de convivência, são os idosos domiciliares. Então a gente está estendendo o braço também neste sentido. Principalmente, fortalecendo o trabalho com os agentes comunitários de saúde. E também temos outra ação junto dos cuidadores. Os cuidadores de idosos domiciliares, que fazem parte desta equação e que, muitas vezes, não têm condição. Então são alguns desafios que a gente, porque não adianta a gente se preocupar, é uma das atribuições, é a gente se interessar por aquelas pessoas que não conseguem frequentar os grupos de convivência. Eles têm seus direitos

garantidos. Porque eles têm liberdade de ir e vir (os idosos independentes). Eles podem se divertir. Eles podem ir dançar. Eles podem ir a outros eventos culturais, mas eles fazem parte de um universo muito pequeno. (E5)

Na sequência E4 reforça:

E é uma angústia dele (do idoso) que tem que ser trocada umas três folhas de brasil, mas ele não consegue. Então é importante esse auxílio do Executivo, para que ele possa voltar este dinheiro para o fundo, para que outro idoso possa usufruir. Não é um mero assistencialismo. É que ele (o idoso) quer fazer isto. O idoso gosta de devolver. Ele devolve para o fundo, e assim se multiplica para outro. Desde a fiação elétrica. O idoso é muito preocupado com estas coisas. É velha, é antiga; teria que mudar a entrada de luz. Uma forma aonde ele possa fazer o seu tricô, o seu crochê e a sua leitura. São questões tão práticas do dia a dia que nós não imaginamos que sejam tão importantes para ele. Tem também a questão da acessibilidade, da rampa, para que ele possa subir. (E4)

Com todas essas alterações, com o Estado passando parte da responsabilidade da gestão para atores públicos, são necessárias novas formas de controle, pois nem tudo está centralizado no governo como antes. A ação de controle social ocorre com as políticas públicas ou com os agentes públicos; tem como função obrigatória o repasse dos recursos para programas previamente analisados e aprovados. Destinado a alcançar três objetivos essenciais: promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e a captação permanente das demandas da sociedade; exercer controle social sobre o governo, sobre os governantes, para as políticas públicas e para os resultados da sua implantação. Para tanto, é necessário desenvolver o monitoramento da execução dos mesmos e a avaliação do objetivo proposto com o que foi alcançado, também tem como atribuição verificar as demandas da comunidade.

Além dos programas sociais para idosos vinculados à Coordenadoria de Atenção ao Idoso, registram-se atividades da Secretaria Municipal de Cidadania e Ação Social (SEMCAS), que fazem parte do Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e do

Centro de Referência Especial da Assistência Social (CREAS). Os CRAS desenvolvem atividades similares às dos grupos de convivência e das oficinas, conforme relata E8:

[...] que esse grupo é diferente do grupo do DATI, né, tinha, tem uma ou duas aí que frequentam o DATI. Mas, na verdade, o CRAS não é para atender o público do DATI, o CRAS é para quem não consegue nem acessar, então a gente tem aulas de ginásticas, tem as atividades aqui, algumas não querem ingressar na ginástica e querem continuar com o grupo. Por que... que não é para o público do DATI? Porque o DATI ele se mantém sozinho, eles pagam uma mensalidade, é..., vão e fazem os passeios deles, as atividades todas, eles fazem um valor e as nossas, os nossos usuários são aqueles que não têm condições nem de pagar essa mensalidade, então tinha uma ou outra que conseguia acompanhar o DATI e as outras não, não têm renda mesmo, são em situação de vulnerabilidade econômica mesmo.

Com vistas a fortalecer a rede de atendimento a essa população, levando em consideração que no Brasil há diversidades, deve-se prever que nas cidades menores, tomando por base o perfil de cada local, há mecanismos para atender essas peculiaridades. Pensando assim é que se introduziu no SUAS – Sistema Único de Saúde uma rede de serviços, ações e benefícios de diferentes complexidades que se reorganizam por níveis de proteção social; CRAS – Proteção Social Básica e CREAS – Proteção Social Especial.

Essa rede de atendimento é composta de uma metodologia capaz de uma abordagem e as dinâmicas dos grupos de referência a ser desenvolvidas pelas equipes técnicas, sobretudo, se utiliza de instrumentos que significam recursos (meios) legais, administrativos, políticos, sociais e de outras ordens, que constituem bases materiais capazes de gerar resultados. Mecanismos são os processos e os fluxos que são capazes de “gerar possibilidades de acesso e de resolução”. Órgãos são espaços convergentes que desempenham papéis e funções específicas, especiais e complementares e materializam os lugares de participação dos diversos agentes que oportunizam a utilização dos instrumentos e a implementação dos mecanismos. Ações incidem na materialização de propostas políticas, projetos e programas a ser operados pelos órgãos,

utilizando-se dos instrumentos e dos mecanismos de tal forma que se efetive o objetivo maior: a rede de proteção à pessoa idosa (WRUBLEVISKY; PEIXE, s. data).

6.2 *O CRAS, o CREAS e o Idoso*

De acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993) e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), o CRAS é um conjunto de equipamentos públicos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) responsável por operar a política de assistência social dos municípios, por meio de equipes de técnicos especializados e qualificados, com o propósito de identificar pessoas fora dos acessos, por meio de visitas às comunidades, com o objetivo de diagnosticar demandas e suas necessidades; fazer referências, encaminhamentos para diversas áreas de políticas setoriais; proceder a inclusão no CADÚNICO, se necessário; identificar se essas pessoas são elegíveis ou não para participar do programa bolsa família e/ou para outros programas de transferência de renda ou benefícios; realizar toda orientação para a família, repassando seus direitos, localização desses equipamentos, horários de funcionamento, para facilitar o acesso e circunstâncias compatíveis. Desenvolve os serviços, projetos e benefícios da rede de proteção básica que compõe um dos níveis de proteção social do SUAS. Localizados estrategicamente em áreas de vulnerabilidade e risco social que significa o estado de extrema pobreza, privação, acesso precário ou nulo aos serviços públicos, ou fragilização de vínculos afetivos relacionais, como discriminação étnica, de gênero, ou por deficiências, tendo como objetivo trabalhar na perspectiva da prevenção e minimização e/ou superação das desigualdades sociais. É responsável por organizar a rede de serviços socioassistencial local. Suas atribuições estão em desenvolver ações de inclusão sociofamiliar-comunitárias por meio de escuta e encaminhamentos advindos das oficinas e dos diversos grupos que compõem a rede.

O CRAS e o CREAS asseguram o acesso aos direitos e serviços socioassistenciais e às demais políticas sociais para a população em vulnerabilidade e

risco. Ambos potencializam os serviços do SUAS, fortalecendo a rede de atendimento a essa população. Fazem a articulação desse atendimento, descobrindo oportunidades de atendimento para essas famílias.

6.2.1 Interface com os CRAS

O CRAS coordena uma busca ativa desse perfil da população em vulnerabilidade por meio de visitas à comunidade em geral e constitui grupos de referências que posteriormente vão trabalhar com esses idosos nos grupos e/ou oficinas, artesanatos, palestras por meio de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, serviço de proteção social básica nos domicílios para pessoas idosas em acompanhamento. O depoimento de E8 descreve algumas formas de como é realizado o trabalho dos técnicos nos CRAS:

É uma orientação, uma convivência, a gente faz bolo, faz chá, né, para acolher eles e assim a gente vai fazendo o dia da beleza, depois a gente quer resgatar os filhos, né, os que têm familiares por perto para virem aqui para eles se sentirem também que são valorizados, tentar resgatar um pouco dessa convivência da família porque muitos ainda estão morando sozinhos, são independentes, se viram do jeito deles, mas assim, ó, os filhos [...], mas é as noras que não gostam muito de ir, né, e é triste isso porque a gente também vai envelhecendo, eu digo “Meu Deus do céu e daí os filhos vão abandonando”. Mas o nosso trabalho mais em função, né, voltado para a terceira idade, para o idoso do CRAS é o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

Continua E8 relatando outras formas de desenvolvimento dos trabalhos pelos técnicos no CRAS:

De palestras e de feira também, já teve assim o pessoal da UPF, do curso técnico de enfermagem que acho que não têm um mês eles vierem e falaram sobre prevenção, sobre valorização e saúde da mulher e viram pressão, questão das que têm problemas cardíacos, mas de prevenção, né, mais de hipertensão, de alimentação, algumas coisas assim nesse sentido, né? Vamos ver o que a gente vai conseguir mais ainda.

Em Passo Fundo, o CADÚNICO é o local onde, primeiramente, seriam oficializados os direitos e benefícios do idoso que necessita de um atendimento de proteção básica e/ou especializado. O cadastramento deveria ser a primeira ação realizada pelo CRAS quando se inicia o acompanhamento do idoso e/ou da família, e geralmente não o é, resultando num descompasso de informações e falhas no atendimento e acompanhamento, pois leva em média dois anos para atualizar o cadastro para acompanhamento dessas famílias. Da mesma forma, isso ocorre com outros benefícios, como bolsa futuro, a tarifa isenta de água, energia elétrica, o Benefício da Prestação Continuada (BPC), entre outros, que deveriam ser disponibilizados para essas famílias, e de regra também não ocorre. Por consequência, a maior parte dos encaminhamentos não é realizada pelos CRAS e, sim, pelo Judiciário, pelo Ministério Público, Balcão do Idoso, por denúncias, por outras secretarias como da educação, da saúde, dos trabalhadores, das escolas, da estratégia de assuntos da família (ESF), antigo PSF.

Os programas a serem desenvolvidos no CRAS de acordo com a LOAS (BRASIL, 1993) e a Tipificação (BRASIL, 2009) são: Programa de Ação Integrada à Família (PAIF), Bolsa Família, Proteção Social Básica e Infância e Juventude, Agente Jovem, Proteção Social Básica à Pessoa Idosa, Proteção Social Básica à Pessoa com Deficiência.

Os programas sociais no município de Passo Fundo nos CRAS ao todo são quatro: CRAS I Petrópolis, CRAS II Hípica, CRAS III São Cristóvão e CRAS IV Boqueirão. Todos desenvolvem atividades similares aos dos GC da coordenadoria e das oficinas. Cada um funciona separadamente com seu coordenador. O CRAS coordena a busca ativa, a política de assistência social, faz a coordenação. A clientela idosa que frequenta o CRAS se diferencia dos GC, pois o perfil da clientela dos centros de referência são pessoas extremamente carentes, vulneráveis no sentido social e sem acesso aos seus direitos. De acordo com os planos municipais de assistência social (PMAS) de 2009, os problemas sociais mais relatados referentes ao segmento de idosos

foram a perda ou a fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade com famílias e/ou indivíduos e a exclusão, seja pela pobreza, seja pelo acesso às demais políticas públicas. Esses projetos de atividades desenvolvidos nos CRAS são elaborados pelos próprios funcionários, assim como sua implantação e avaliação, contrariando todas as fases de edificação de uma política pública e o princípio da eficiência, conforme relata E8.

Os técnicos, nós, é a equipe técnica toda. A gente para e faz (referindo-se aos projetos das oficinas). O técnico que faz o projeto, né, tem o projeto de plano e aplicação, tem todos os projetos, de cada idade, né, de zero a seis, de sete a doze, a gente colocou um nome, né, de zero a seis é Brincando e Construindo Cidadania, o outro é Brincar e Aprender, tem a turma do guri/guria que são os que fazem as oficinas, tem o pró-jovem, aí tem o grupo dos da bolsa família, das famílias, e tem os grupos de idosos. [...] chega ao final do ano é feita uma avaliação, avalia com eles, com as crianças, com todos.

No relato de E8, passa-nos uma mensagem que o CRAS tem como objetivo principal a qualidade de vida das pessoas. Desse modo, estão alinhados à promoção do viver e do envelhecer, seguindo os determinantes do envelhecimento ativo (WHO, 2005). Algumas ações desenvolvidas nos GC do CRAS se diferenciam das propostas dos grupos do DATI, como se observa também na fala de E8:

É a costura, hoje elas, algumas se incluíram no curso de biscuit, tricô e crochê, mas o da pintura é o delas, o da pintura é aquele momento da acolhida, sabe, o momento da escuta, é aquilo que elas precisam, que até tinha duas ou três que iam no Dati e que reclamavam que lá no Dati não tinha um profissional para escutar elas.

6.2.2 Interface com o CREAS

O Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) no município, de acordo com a tipificação de serviços socioassistenciais, destina-se ao serviço de apoio, orientação e acompanhamento às famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e

orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social. O atendimento a essas famílias visa ao respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. A prestação de serviço realiza-se de forma articulada com as atividades e ações com outros serviços socioassistenciais, nas diversas políticas públicas e com os demais órgãos do sistema de garantia de direitos. Deve garantir atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito (BRASIL, 2009; p. 19).

Após a identificação das famílias e/ou dos idosos que precisam de acompanhamento sistemático pelas equipes técnicas, é continuado a realizar, por meio das visitas a domicílio, o acompanhamento da situação da violência e/ou vulnerabilidade, estabelecendo uma rede de atendimentos com todas as demais áreas de políticas sociais, dentro das possibilidades, com encaminhamentos para a saúde, habitação, acolhimento de idosos ILPIs, agendamento de consultas, encaminhamento à Defensoria Pública e Ministério Público, se necessário.

Dessa forma, quando o problema está solucionado, o idoso e/ou a família volta para que a equipe do Cras continue o acompanhamento. Nesse sentido, os idosos têm a possibilidade de retomarem suas vidas, recuperar a autoestima, descobrir potencialidades, fazer parcerias, amizades com outras comunidades, a fim de retomar o protagonismo e a participação cidadã.

Em Passo Fundo somente há um único projeto que vem sendo desenvolvido pela Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social (SEMCAS) por meio do CREAS, ao longo desses anos o SEPROSEDI. O Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência Idosas e suas famílias todo ano é refeito.

O entrevistado E7 esclarece o funcionamento do serviço de proteção especial social no município:

Fica na mesma estrutura da SEMCAS, mas não no CREAS, para o Serviço de Proteção Especial às Pessoas Idosas e Deficientes. Daí tem o PAEFI, que tem outra equipe; o Peti, que tem outra equipe; o Serviço de abordagem tem outra equipe, cada uma elabora um [...]. PAEFI, o SEPROSEDI, o Serviço de Proteção Social ao Adolescente com cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida, o Serviço Especial de Abordagem Social.

Trata-se de um projeto de serviços, dentre uma das campanhas é realizada a amostra de talentos dos idosos integrantes das ILPIs. A campanha é a de esclarecimento com panfletagem para a população passo fundense que se baseia em datas comemorativas, como, por exemplo, Dia do Idoso. Há um cronograma de visitas nas ILPIs, onde são feitos relatórios. Não existe um cronograma predefinido para iniciar as conversas e ações entre as parcerias da Semcas com o Comui, algumas secretarias, Ministério Público, Vigilância Sanitária e o Balcão do Idoso.

As ações existem, mas não há articulação, nem planejamento para o projeto da secretaria, somente ações que se repetem ao longo dos anos com relação aos serviços. As ações são avaliadas de uma forma singela, mas os serviços do CREAS não, pois uma das causas é a falta de RH qualificado e disponível, sugerindo novamente um descompasso na política pública, ferindo o princípio da eficiência no serviço público.

O entrevistado E8 relata esses equívocos de gestão:

Na semana de 15 de junho foi realizada uma atividade em conjunto com o Balcão do Idoso, Ministério Público e os serviços com uma medida de proteção, de prevenção, de esclarecimentos. Foi realizada uma audiência pública, foi realizada uma panfletagem, foi realizada uma caminhada, foram distribuídos materiais explicativos, materiais. Mas, assim, projetos, projetos específicos não; o projeto que tem é com base nos serviços do Creas.

Após a análise da Figura 3, percebe-se que não há nenhum tipo de articulação entre a Coordenadoria do Idoso (DATI) e a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, SEMCAS, o COMUI e demais secretarias. Esse descompasso sugere o descumprimento da PNI, da PNAS e demais legislações pertinentes, deixando de atender a comunidade idosa, ferindo o princípio da eficiência. Essa análise é conferida pelos entrevistados E3 e E5:

O município de Passo Fundo tem a Secretaria de Assistente Social, mas diretamente quem trabalha com os idosos na convivência social é a Coordenadoria do Idoso, depois tem a alta complexidade para internação dos idosos nas casas de longa permanência, é a Secretaria de Assistente Social. Idosos acamados, idosos que não podem ter a sua locomoção. Então, a Secretaria de Assistência Social faz o trabalho.

O entrevistado E5 comenta de forma esclarecida, corroborando com o entrevistado E3:

A rede tem várias portas de entrada. Estas várias portas de entrada não se enxergam. Aquilo que eu falava antes de acabarem se sombreando. Então, se você pegar dentro da esfera social, o idoso tem a demanda e vai no CRAS, o CRAS não conversa com o CREAS, o CREAS não conversa com o CRAS, não conversa com o conselho, não conversa com o Ministério Público, não conversa com a secretaria... não estou dizendo que isto ocorra, mas as pessoas precisam se enxergar dentro destas esferas para que as demandas sejam bem atendidas. Senão o idoso bate em uma porta, bate em 2/3/4/5/6...

As ações desenvolvidas nesse município mostram uma iniciativa de rede. No entendimento de Wrublevisky e Peixe (s. data), a rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa é primazia entendê-la como uma organização de atuação pública e privada por meio de ações articuladas em busca de realizar todos os direitos fundamentais da pessoa idosa.

A rede tem como característica agregar diversos aspectos, criando um conjunto de mecanismos, com órgãos, entidades públicas e privadas, sociedade, utilizando-se de

estratégias, processos, ações, serviços e acessos aos diversos níveis e âmbitos da organização social e política para chegar ao objetivo comum: assegurar os direitos e serviços socioassistenciais e demais políticas sociais a essa população, dando vistas a possibilidades de bem-estar em consequência da qualidade de vida.

6.3 *Parcerias estabelecidas nos Programas Sociais*

A coordenadoria municipal de atenção ao idoso, no desenvolvimento de seus programas, conta com a parceria do Serviço Social da Indústria (SESI), que realiza nas suas dependências todas as sextas-feiras jogos adaptados, como relata E1:

Temos junto ao “Projeto de Atividades Físicas”, que é a oficina de alongamento, oficina de neuróbica, jogos adaptados. Esses jogos adaptados são uma parte muito interessante, nossa, que são realizados em parceria com o Sesi, toda sexta-feira os grupos se deslocam dos seus locais de origem e vão até o Sesi, onde eles praticam uma série de atividades, lá eles têm canastra, bolão, bocha, dominó, câmbio, baralho, é muito bonito ver aquele salão cheio e eles ali se alegrando, brincando, jogando, fazendo dessa promoção uma maneira lúdica e também física, que isso desenvolve a mente, o físico, a parte sociocultural, é uma coisa muito bacana.

Essa parceira já existe de forma consolidada desde 1997, conforme Portella (2004), porém sofreu alterações nas ações oferecidas em cada ano. Pequenas variações na oferta, tais como acréscimo nas ações, jogos de mesa, canastra, dominó, pisca e escova, jogos de quadra: bolão, bocha, câmbio, handebol e newcone (espécie de voleybol, mas com regras diferentes).

6.4 *Gestão de Programas Sociais: Retratos de uma realidade*

Passo Fundo sofre com uma realidade que ocorre na maior parte de nosso país, a falta de entendimento dos gestores da necessidade de um planejamento estratégico-social para ações no município. Na câmara, projetos são aprovados sem a elaboração, o

desenvolvimento e a apresentação de projetos específicos. Eles vão sendo desenvolvidos conforme a execução for acontecendo, preocupação essa evidenciada na fala do entrevistado. Além desses conflitos, há também a dificuldade de enfrentar a mudança de gestão frequentemente; os projetos são realizados por uma equipe e colocados em prática por outra e ainda avaliados por outra, conforme relata o entrevistado E7:

Às vezes uma equipe iniciava o projeto, mas quem continuava era outra. Então, a cada ano é feita avaliação para ver as atividades que serão feitas. As atividades planejadas no projeto, se a gente consegue atender...

Evidencia-se que a transitoriedade do agente público social prejudica a parcela da população idosa que vem sofrendo constantes consequências da falta de uma gestão melhor desenhada. O entrevistado E5 demonstra em seu relato o desconhecimento da matéria e o despreparo quando se refere à captação de recursos para programas voltados para a população idosa.

Na real, é uma área nova, com o objetivo de procurar no mercado público e privado recursos para novos projetos. Temos trabalhado em ambas as áreas, e temos tido boas perspectivas. De concreto mesmo, aprendido já e com muitas indicações. Hoje apresentamos, em nível de governo federal, 11 projetos. Destes nós temos 5 já aceitos. A maioria do PAC, e nós ainda vamos ter um recurso disponibilizado.

Há que se atentar para programas que a gestão pública, que empodera os técnicos, lhe concede apoio financeiro e material com total autonomia para desenvolvê-los. O entrevistado E7 reforçou anteriormente as constantes trocas na gestão e as possíveis consequências que essas atitudes podem acarretar, inclusive gerando conflitos nos programas sociais, acarretando resultados insatisfatórios, ferindo o princípio da eficiência.

Os entrevistados E5 e E7 se contrapõem no que tange à causa desses descompassos:

[...] eu acho que falta investimento. E acho que falta política. Acho que não existe uma política bem definida. Eu vejo assim, que o discurso é bonito, mas a prática é falha. A prática da gestão pública do envelhecimento humano.

O entrevistado E7 ressalta que, quando há uma equipe técnica comprometida e participativa, mesmo na troca de gestão, o serviço flui igualmente:

A questão das equipes, quando têm continuidade, a equipe técnica, ela consegue dar prosseguimento sem que isso interfira no seu trabalho. Claro que algumas coisas até que o novo gestor entenda, a coordenação entenda como é que funciona, às vezes causa algumas dificuldades, mas não que isso atrapalhe o andamento. Se a equipe técnica, ela continua, e ela tem, por que já aconteceu em uma administração trocar vários secretários, mas não interferiu no andamento do serviço da secretaria porque já tinha um serviço consolidado.

Esse relato evidencia a ineficiência ao se reportar e contraria o princípio da eficiência, que na visão de Gasparini (2011, p. 77) deveria:

fomentar a prestação de serviço público de maneira eficaz, ou seja, com rapidez, perfeição e rendimento, para atender ao interesse da coletividade com a efetiva atuação da administração aos administrados de maneira conclusiva, sem repetições ou oneração desnecessária.

Corroborando Nohara sobre o conceito de eficiência que “abrange o emprego adequado dos meios para o alcance de resultados, a eficácia representa foco no resultado” (2012, p. 147).

Para o Instituto de Tecnologia Social (2009), uma das ações que integram a gestão de políticas públicas é a capacidade que o gestor tem de apreender informação para dirimir questões conflitantes. É a capacidade de total realização da análise do conflito, considerado de extrema importância para a gestão. Entende-se que é o primeiro passo para a compreensão e, conseqüentemente, para a solução de conflitos, assim,

todos aqueles que se encontram ou lidam com essas situações de conflitos têm a obrigação de analisá-los de modo sistemático e neutro, sem envolvimento ou paixão, ou para aplicar a lei com justiça, como é o caso de juízes, promotores e delegados, como também para ajudar a solucioná-los, realizando o papel de mediador.

A análise do conflito ajudará a escolher o melhor caminho para tratar os pontos mais sensíveis, para tanto o autor esclarece que, quando separamos as pessoas dos problemas e dos processos, fica mais fácil visualizar o conflito e buscar soluções.

Para auxiliar a identificar e solucionar o conflito é primordial fazer algumas perguntas, como: é de ordem pessoal? Quem está envolvido no conflito? Há outros com interesse no conflito? Alguém pode ajudar na solução? Alguém pode interferir positivamente na solução do conflito? Quem tem capacidade para a tomada de decisões?

Se for problema: qual o motivo do conflito? Quais os objetos da controvérsia? Quais são os temas negociáveis? Que postura adotaram as partes? O que querem? O que pedem? Por que é importante o que pedem? Para que necessitam o que pedem? Que benefícios obteriam com o que pedem? O que mais os preocupa na situação?

Se for conflito considerado de processo: em que fase se encontra o conflito? Houve alguma tentativa de solução? Como se comunicam as partes? Como se desenvolve o processo de comunicação? Quem tem mais poder nesse tema ou na relação? Em que se baseia esse poder? Que interesse de solução têm as partes? Qual o seu verdadeiro objetivo acerca do conflito?

É fundamental que a pessoa que pratica a gestão se envolva e procure entender “o outro lado” do problema e, na medida do possível, tente se colocar “do outro lado”, ou seja, precisa ver o que desejam as pessoas que estão do outro lado. Assim, começam a reconhecer o conflito, espera-se que com essas atitudes os gestores dêem o primeiro passo para uma solução pacífica aos problemas.

Dessa forma, na visão de E6, há uma necessidade de o poder público realizar uma reflexão sobre se realmente as políticas públicas que estão sendo praticadas estão incluindo ou excluindo, se estão atendendo as necessidades do coletivo ou interesses particulares. Deixa claro que há contradições na forma da gestão pública, culminando, conseqüentemente, para a prática de corrupção, como o nepotismo, que estabelece proveito e/ou benefícios em alguns cargos públicos. Esclarece Simão (2013; p. 34) que “não existe corrupção política sem haver corrupção social, ou seja, primeiro a sociedade se corrompe para posteriormente corromper o Estado”.

[...] eu sei por que Passo Fundo sofria disto, tinha alguém lá que nunca ouviu falar de velho. Era um velho, mas que não tinha condições de pensar a velhice e criar alternativas. E até acho que se fez um trabalho... eu não estou criticando, porque acho que a prefeitura até fez trabalhos interessantes neste sentido. Mas eu vejo que a gestão social da velhice não está suficientemente levada a sério. Principalmente na questão de idosos que precisam de defesa e proteção. (E6)

O entrevistado E3 coloca um ponto para nossa reflexão, os conflitos começam pelos gestores no âmbito federal e que de alguma forma passam essa herança para os municípios, e que para os municípios em certos momentos terão que aguardar e torcer para que as negociações políticas venham favorecer o tema sobre o envelhecimento.

A não ser que por causa destas negociações que tem em Brasília, o poder maior diga que agora nós vamos contingenciar as emendas dos parlamentares A, B, C, D... e tal... e tal partidos; porque eles não estão querendo votar tal coisa. Então fica aquele jogo de vantagens. Às vezes acontece isso. Então elas, uma vez feitas e liberadas pelo governo federal, elas estão certas. A minha equipe está permanentemente atenta na internet, na liberação dos editais. Eu não deixo passar um, se der deu, se não der, não deu...

O acompanhamento e a persistência do gestor em todas as fases que precisam ser realizadas na execução de uma tarefa são garantidos, para que tudo que foi planejado seja executado. Também são primordiais para o avanço dos processos, de forma a

garantir que os RH se motivem e produzam o sucesso, que tanto se busca com qualidade e eficiência.

6.5 *Pensando a gestão de recursos para os programas sociais*

A preocupação com a manutenção das propostas, enquanto gestão de recursos, é expressa pelos entrevistados E3 e E5, respectivamente, como um processo em andamento:

Nós estamos nos preparando para também colocar programas de atendimento ao idoso no plano plurianual e orçamento na LBO (referindo-se à Lei de Base Orçamentária) que virá em outubro a peça orçamentária. Neste sentido, a casa também tá se preparando para isto. E nós, como Executivo, nós temos que obedecer ao Plano Municipal do Idoso, onde ele está sendo preparado em conjunto com o Conselho Municipal do Idoso e Coordenadoria Municipal do Idoso, nós temos que obedecer a um plano. Saem, a partir da conferência, indicativos, a partir dos eixos temáticos. Saem sugestões desde orçamentos, programas, a questão da acessibilidade. O bom é que nós vamos adequá-los dentro do plano plurianual. Está na época certa e no momento certo; aonde a câmara deverá contribuir com emendar ao orçamento, onde o idoso passou a ser prioridade.

Na sequência o entrevistado E5 corrobora com E3:

Tu sabes da importância que tem falar no Plano Municipal do Idoso em Passo Fundo. Isso nós temos que construir juntamente com a coordenadoria. É um plano que se tem construído com a participação de todos os envolvidos. Porque um plano é diferente de uma ação. O projeto de governo, esse plano fica dentro da política pública. A política pública permanece, e o agente público é transitório. Que bom que o nosso prefeito tem priorizado ajudar essa faixa etária da vida.

Sobre as estratégias para suprir os défices em prol dos idosos, E7 se manifesta corroborando com E5 e E6 no que se refere a criar estratégias para melhorar o atendimento ao idoso, bem como a formulação de projetos para a implantação de políticas públicas:

Eu acredito que pra melhorar o atendimento tem que existir um programa de capacitação continuada dos técnicos, não só dos técnicos, eu acho que a administração pública em geral. O município deveria ter um programa pra técnicos que são concursados, que têm uma referência, que todos fizessem curso de aperfeiçoamento, de projetos, porque sem qualificação muitas vezes é feito, não que o assistente social não tenha, até por que pela própria formação ele já tem um contato, mas direcionado para projetos. Mas nem todos os serviços que são realizados na administração pública, tem na sua secretaria pessoas que saibam elaborar um projeto, fazer o acompanhamento, o monitoramento.

Na sequência do depoimento, E5 também se manifesta:

Por outro lado, eu vejo que as secretarias dos municípios têm que trabalhar integradas, educação, saúde, assistente social e habitação. Eu vejo isso como o social. Vejo a Secretaria de Mobilidade Urbana onde tem que se trabalhar muito o plano diretor de uma cidade, onde devemos ter praças abertas para que o idoso possa caminhar, andar de bicicleta, fazer o seu exercício físico com autonomia.

As colocações de E5 exemplificam os princípios e diretrizes da política lançada pela ONU “Cidade amiga do idoso” em 2005, em que se pauta o papel do gestor e que aponta a urgência em estabelecer a eficiência como um dos alicerces da administração pública que dever ser colocado como valor imensurável. Cidade amiga do idoso é aquela em que se efetiva o exercício da intersetorialidade. A gestão pública necessita centralizar esforços na organização do espaço urbano, valorizando a responsabilidade social na construção de uma cidade mais justa e democrática para todos (MOYSES; MOYSES; KREMPEL, 2004).

Para os autores, a implementação de políticas públicas impõe uma agenda de gestão que implica ações intersetoriais que promovam a construção de ambientes saudáveis, ou seja, espaços sociais promotores de saúde. Essas ações intersetoriais expressam, no relato de E5, a clareza e a preocupação da importância do conhecimento e de se estar compartilhado, fazer com que se tenham ferramentas de informação e de participação para que os profissionais envolvidos nessa temática se atentem para a formação da rede, que se percebam necessários como parte de uma engrenagem e que a

questão do envelhecimento é primordial num país em desenvolvimento que envelhece rapidamente.

Então, todo mundo trabalha aqui, cada um é um nozinho desta rede, mas ninguém se enxergava. Precisou que algo acontecesse para que cada um se enxergasse e pensasse: bom, estou aqui, mas o que posso fazer? Não é uma coisa linear, a gente não pode pensar nisto. Tem que estar todo mundo interligado. Então, a grande dificuldade, muitas vezes, é esta. É as pessoas perceberem, dentro deste processo, como algo interligado.

Há que se demandem encontros, capacitações, abordando a importância de se despertar uma consciência, um olhar holístico, desencadeando em cada órgão e para os profissionais que compõem esse quadro, o que tanto se comenta na questão do envelhecimento “o protagonismo”. Empoderar esses profissionais atuantes no mercado de trabalho, seja público, seja privado. É tarefa desafiadora para a gestão, que também carece desse entendimento. Como exemplo, a Coordenadoria do Idoso, como relata o entrevistado E5.

Se a gente pensar: quem é que forma estes profissionais? É o meio acadêmico. Então são várias questões que compõem todo este quadro. Então tem vários problemas. Temos. Por exemplo, nós temos uma Coordenadoria do Idoso, esta coordenadoria tem que fazer parte desta estrutura para que você consiga pensar. Mas ela vai gestar o quê? Ela vai gestar tudo. Ela vai gestar uma parte deste envelhecimento? Então, a gente precisa, realmente, estar se enxergando. E é o que a gente tem procurado fazer. Ter estas representações dentro do conselho e, realmente, tentar provocar.

Trata-se de um olhar holístico em diversas frentes não somente da saúde, mas o social, ambiental, habitacional, do trabalho, entre outros. A importância em envolver os órgãos que propiciam e sustentam a legalidade do processo de construção das políticas públicas é arcabouço para a formação e desenvolvimento de uma rede consistente e eficiente, esperando que com essas atitudes os conflitos de gestão sejam minimizados.

6.6 Confabulando sobre conflitos na gestão e na atenção ao idoso

A questão dos programas sociais provoca nos entrevistados um recordatório sobre as demais questões sociais em evidência nos municípios, as quais não estão cobertas pelos programas propostos. O relato do entrevistado E5 exemplifica a questão:

Se for analisar... vamos pensar o social, a Secretaria Municipal de Assistência Social... tudo bem, ela trabalha com a família. Certo? Se você pensar, tudo bem a família... hoje chega a demanda de um idoso que está passando fome, está abandonado, a casa é pior que um galinheiro... se chega esta situação para você, de que a pessoa está passando fome, está passando frio e você é um órgão gestor. Se você ver com olhar social, olhar preferencial, lógico que esta é a primeira situação que deve ser atendida. Só que isto, infelizmente, a gente não vê. Há um sucateamento da gestão.

O entrevistado E5 continua reforçando o relato:

Quando você não tem um carro à disposição do profissional, que ele só pode uma vez por semana o carro à disposição para fazer visita, como você vai garantir direito? Se a gente fosse pensar, o Balcão do Idoso não precisaria existir, se a assistência social desse conta do que é específico.

O entrevistado E8 se contrapõe no que diz respeito ao atendimento dos idosos sem limitações:

Para a assistência social caberia, evidentemente, um programa de atenção ao idoso dependente, ou semidependente, ou fragilizado, entende? Junto aos Cras. Seria outro espaço. Um é promoção ao idoso saudável, outro seria proteção e defesa. E acho que deveria haver, por exemplo, junto da Secretaria de Assistência Social um núcleo muito bem organizado, com pessoas competentes, sobre onde estão os idosos necessitado-carentes... E, aí, realmente, haveria uma rede de proteção. Um apoio. A Secretaria de Assistência Social saberia quem são os idosos em situação de risco, quem está ajudando, quem pode ajudar. Acho que seria neste sentido. Porque acho que o trabalho que a secretaria está fazendo com os idosos saudáveis está razoável. É claro que, imagino, ainda existem carências no transporte público, principalmente, e isto é óbvio, e não vai depender só do município. [...] mas eu sinto que o sistema está pobre. O Estado, por má administração, empobreceu as condições de saúde desse pessoal. As condições de habitação, poderia se oferecer [...]. Mas eu acho que faltaria, tanto assim como existe um programa para o idoso saudável,

devia ter um programa, bem efetivo, para os idosos em situação de risco. Tanto falta preparação de recursos quanto recursos financeiros e humanos.

Dessa forma, entende-se que, para desenvolver uma gestão eficiente, o gestor terá que se empoderar de algumas prerrogativas básicas para o desenvolvimento de tal função, como dirimir conflitos de qualquer ordem com sapiência, equilíbrio, harmonia. Deverá ir em busca do que se acredita, de ser empreendedor, agregador na busca de transformar as ideias em objetivos e colocá-los em prática de maneira organizada; de forma planejada, elaborando projetos e/ou programas com um olhar no cronograma físico-financeiro, respeitando prazos e recursos disponibilizados; traçar e selecionar o perfil necessário dos recursos humanos para o desenvolvimento das tarefas; respeitando a hierarquia do funcionamento da proposta; sempre se pautar nos vértices da legalidade de acordo com a temática solicitada. Diversas ações deverão ser tomadas e realizadas em equipe com o intuito de se chegar a um objetivo comum para todos, que é nesse contexto, o bem-estar para os idosos com qualidade de vida pautados nos preceitos de uma gestão com economicidade e eficiência.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo, realizado no município de Passo Fundo, no que confere à política de assistência social na atenção ao idoso, encontra-se em fase de ajustamento. Por um lado, há grupos democráticos alinhados em busca da elaboração e implantação das políticas socioeducativas públicas eficientes; por outro, a efetivação de planos, programas e projetos sofrem reveses advindos das gestões anteriores.

Ficou assinalado que há necessidade de formação, qualificação e capacitação dos recursos humanos na área do envelhecimento humano em instâncias e departamentos que lidam com a edificação das políticas públicas na atenção ao segmento idoso.

Verificou-se que há lacunas nas ações de educação para a pessoa idosa, conforme recomenda a PNI. Esse descompasso evidencia programas e projetos focados no desenvolvimento artístico-artesanal e cultural com a maior parte das atividades em desenvolvimento físico-esportivo e de entretenimento. Essa tipologia pode, ao longo do tempo, se estender distante das interações intergeracionais e propiciar o surgimento de segmentação dos grupos de convivência.

Constatou-se que os recursos humanos estão comprometidos com a problemática em prol da pessoa idosa e há também uma preocupação em capacitar e formar profissionais que já se encontram em atividade.

Percebeu-se que há uma lacuna no que confere ao seguimento dos preceitos de uma legislação voltada para o segmento idoso. Pois, nem todos os atores envolvidos na gestão participam da edificação das políticas públicas, ficando para uma minoria a

responsabilidade e o delineamento dos caminhos que o município dará às políticas sociais públicas aos idosos. Para dirimir tais questões, neste estudo foi identificado que as conferências municipais, fóruns e reuniões com os grupos de convivência tiveram grande influência e um papel fundamental na elaboração e desenvolvimento de algumas políticas sociais públicas, pois a conferência oportunizou a participação da comunidade como cidadã, influenciando diretamente nas decisões políticas do município em prol da comunidade passo fundense.

O conselho ainda está em processo de desenvolvimento, com alguns equívocos e lacunas, mas mostrou ser o melhor modelo de expressão ativa da sociedade, de cidadania, como atores sociais e protagonistas da pessoa idosa no município. A liderança do conselho municipal do idoso está alinhada com a PNI, estabelecendo uma interface com a governança local.

No organograma apresenta-se um panorama geral, onde se verificou que há uma desarticulação entre a coordenadoria de atenção à terceira idade e à secretaria municipal da cidadania e assistência social, não se visualizando a formação de uma rede atuação entre essas instituições, o que repercute no não atendimento às primícias da PNI. Deixando claro que, as articulações não devem acontecer somente pelo fato de serem instancias de setores diferentes.

Os programas e projetos sociais seguem uma tendência centralizada, não corroborando o princípio da eficiência, de acordo com o organograma apresentado estão ligados diretamente ao gabinete do prefeito, um sob a gestão do DATI, conhecido como grupos de convivência da terceira idade e o outro denominado programa de governo que disponibiliza diversas oficinas. O contingente de recursos humanos para o atendimento dos programas e projetos é insuficiente. A mesma equipe trabalha em diversas frentes de ação, priorizando o emergencial. São desenvolvidos somente dois programas com uma variação de alguns projetos. Essas ações estão centralizadas em diversas oficinas em grupos de convivência. As parcerias são limitadas e o atendimento desses grupos de

convivência é realizado por uma empresa terceirizada, especializada nessa área. A coordenadoria também tem outros profissionais para dar suporte ao programa de alfabetização digital à terceira idade, bem como outras atividades que envolvem desde os profissionais qualificados aos aprendizes.

Dessa forma, criou-se na coordenadoria uma cultura de que cada mudança de gestão é acompanhada pela troca de identificação da nomenclatura da secretaria, como de DAATI⁶ passou para CATI para DATI para CATI e, assim, sucessivamente. É possível que em pouco tempo novas siglas surjam, ao passo que a comunidade continuará referindo-se e reconhecendo programas como o DATI.

Na SEMCAS há o desenvolvimento com mínima expressividade do programa do governo federal PAEFI. Existe um único projeto de ação nessa secretaria, o SIPROSEDI. Suas ações vêm ao longo dos anos se repetindo, onde se constata um descompasso com a PNI. Também se visualizou ações voltadas ao CREAS que são GC do centro de referência com oficinas similares a dos GC da coordenadoria. Pois algumas ações detectadas, saem do CRAS e constatado a necessidade, vão para o CREAS.

No CREAS visualiza-se o PAIF, executado com dificuldades operacionais por falta de infraestrutura e recursos humanos. As ações da secretaria não são planejadas, constituindo uma lacuna no atendimento a essa parcela da população. Existem as parcerias que atuam sem um cronograma de planejamento de ações e atividades. Os temas abordados, quando se realiza uma programação, são exclusivamente de ordem

⁶ Departamento de Apoio e Atenção a Terceira Idade (DAATI), tem sua estrutura na SEMCAS – Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, projeto ligado diretamente ao gabinete do Prefeito.

informativa, que se repetem ao longo dos anos. Todas essas ações, tanto da coordenadoria quanto do SEMCAS, principalmente por ser uma das secretarias do município, estão ligadas diretamente ao gabinete do prefeito exclusivamente, o que tende para um modelo de gestão de controle, contrariando os preceitos da legislação internacional dos Planos de Viena e Madrid, que sugerem um modelo participativo e colaborativo.

É expressivo o comprometimento dos profissionais que atuam nos núcleos do CRAS e do CREAS, especialmente os gestores que exercem suas funções conforme as prerrogativas da legislação vigente. Dessa forma constata-se que há uma necessidade de investimento na infraestrutura do programa e de recursos humanos (CRAS – PAIF no CREAS - PAEFI, bem como na capacitação dos profissionais atuantes. Como não há Recursos Humanos suficientes, as ações são definidas com outros órgãos, no momento com o COMUI, que em parceria definem e agregam ações.

As instituições passam por avanços e retrocessos, muitas vezes em razão das trocas de gestão. Pelas entrevistas foi revelado um desconhecimento da legislação referente ao tema por parte de alguns gestores, tanto no sentido técnico como operacional o que provoca um desalinhamento na construção das políticas públicas do município. De qualquer forma, ficou claro que há urgência na formação e qualificação de profissionais tanto para a área de políticas públicas como para o envelhecimento.

Toda essa estrutura de atendimento (Coordenadoria e SEMCAS) atende parcialmente a PMI e a PNI, como também as recomendações dos planos de atenção internacional sobre o envelhecimento humano, tanto de Viena quanto de Madrid, que se traduzem como marco legal na questão de atenção ao idoso.

Especificamente com relação ao SUAS, os eixos estruturantes do modelo de gestão possuem lacunas na questão da descentralização, das novas bases para a relação estado e sociedade civil, da política de recursos humanos e da informação. O

monitoramento e a avaliação estão contemplados, mas não seguem os preceitos da PNAS. O controle social é exercido parcialmente pela SEMCAS e pela coordenadoria, na qual não foi identificada tal ação.

Na PNAS, com relação aos instrumentos de gestão, identificou-se que o plano de assistência social é atendido parcialmente. No que se refere ao planejamento e ao orçamento das ações, não foi contemplado pelos gestores atuantes diretamente nas ações dos programas. A política de recursos humanos é limitada para as ações de todos os programas para o atendimento das expectativas e demandas do município.

Com relação ao CADÚNICO, observou-se que a ferramenta não é utilizada como estratégia de instrumento de gestão inferindo que os serviços de proteção social básica e especial estão sendo atendidos parcialmente perante a legislação.

O mérito a partir do resultado desse estudo está balizado na contribuição para a produção de conhecimento na área da gestão em políticas sociais públicas, como na busca de ações preventivas e efetivas que sejam capazes de atender os direitos sociais plenos da pessoa idosa. Nesse sentido, a proteção social básica, já inserida num processo, em que se aponta a redução de custos econômicos e sociais por parte do poder público, diante da crescente demanda de cuidados de longa duração, advinda do aumento da expectativa de vida.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. Princípio da eficiência. *Revista dos Tribunais*, ano 93, v. 830, p. 709-714, dez. 2004.

BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO (BANCO MUNDIAL) - BIRD. Envelhecendo em um Brasil mais velho: implicações do envelhecimento populacional sobre crescimento econômico, a redução da pobreza, as finanças públicas e a prestação de serviços. Washington-USA, 2011.

BAUER, M.W.; GASKEL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. 9 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. 516p.

BEAUVOIR, S. *A velhice*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BERZINS, M.; BORGES; M. C. M. *Políticas públicas para um país que envelhece*. São Paulo: Martinari, 2012.

BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. *Sociologia*, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 120-157, maio/ago. 2010.

BORGES, M. C. M. O idoso e as políticas públicas e sociais no Brasil. In: VON SIMSON, O.; NERI, A. L.; CACHIONI, M. (Orgs.). *As múltiplas faces da velhice no Brasil*. 2. ed. Campinas, SP: Alínea, 2006a. p. 79-104.

_____. Gestão participativa em organizações de idosos: instrumento para a promoção da cidadania. In: FREITAS, E. V. et al. (Orgs.). *Tratado de geriatria e gerontologia*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2006b. p. 1424-1429.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. Lei 10.741, de 1 de outubro de 2003. Cria o Estatuto do Idoso. 8. reimpr. Brasília, DF: Senado, 2011.

_____. Estatuto do Idoso: Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003 e Legislação Complementar. 3. ed. São Paulo: Edipro, 2012. (Série Legislação).

_____. Conselho Municipal dos Direitos do Idoso. Prefeitura Municipal de Curitiba, 2012. Disponível em <http://www.fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=59>. Acesso em 10 jan 2012.

_____. MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma operacional básica de recursos humanos do Suas NOB-RH/Suas. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social. 2011.

_____. Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Portaria nº 2.528 de 19 de outubro de 2006. Ministério da Saúde, 2006.

_____. Lei nº 10.741/2003, de 1º de outubro de 2003. Lei Especial - Estatuto do Idoso. Diário Oficial da União, Brasília, 2003.

_____. Lei nº 8.842/1994, 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, 1994.

_____. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União, 25 nov. 2009.

_____. Guia: idoso – cidadão brasileiro: informações sobre serviços e direitos. Ministério da Previdência Social. Brasília, 2008.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 10 jan 2012.

BUARQUE, S. C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento econômico local e municipal sustentável. Projeto de Cooperação técnica INCRA/IICA. Brasília, jun. 1999.

CACHIONI, M.; PALMA, L. S. Educação Permanente: Perspectiva para o trabalho educacional com o adulto maduro idoso. 2 ed. In: FREITAS, E. V. et al. *Tratado de Geriatria e Gerontologia*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan, 2006.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Ipea, 2004. p. 253-292.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. Como vive o idoso brasileiro? In: CAMARANO, A. A. *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Ipea, 2004, p. 25-74.

_____, A. A.; MELLO, J. L. Introdução. In: _____. *Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?* Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 14-350.

CARVALHO, M. I. L. B. Modelo de política de cuidados na velhice em Portugal. In: BERZINS, M.; BORGES, M. C. (Orgs.). *Políticas públicas para um país que envelhece*. São Paulo: Martinari, 2012. p. 271-304.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas pública sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *FGV EBAP RAP*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, nov./dez. 2011.

CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal). Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Santiago del Chile, abr. 2009.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. *Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas*. Passo Fundo: Pearson, 2002. 168 p.

DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 20ª edição. São Paulo: Atlas S.A. 2012, pg. 90.

ENRIQUEZ, E. *Da horda ao estado: psicanálise do vínculo social*. São Paulo: Jorge Zahar, 1991.

FERNANDES, M. T. O.; SOARES, S. M. O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil. *Revista Escola de Enfermagem, USP* [online], v. 46, n. 6, p. 1494-1502, 2012.

GASPARINI, D. *Direito administrativo*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GASPARINI, D. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2004.

GIACOMIN, K. C. O papel do conselho nacional dos direitos do idoso na elaboração e implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista dos Direitos da Pessoa Idosa, Brasília/DF*, edição especial, p. 48, nov. 2011.

_____. Envelhecimento populacional e os desafios para as políticas públicas. In: BERZINS, M.; BORGES, M. C. (Orgs.). *Políticas públicas para um país que envelhece*. São Paulo: Martinari, 2012.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

GOLDMAN, S. N. As dimensões sociopolíticas do envelhecimento. In: LIGIA et al. *Tempo de envelhecer: percursos e dimensões psicossociais*. Rio de Janeiro: Nau, 2004. p. 61-81.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas, públicas: democracia, controle social e instituições. 2003. 112f. Dissertação (Mestrado) - Eaesp/FGV. São Paulo, 2003.

GUARESCHI, C. et al. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, M. N.; AZAMBUJA, M. P. R.; JAEGER, F. P. (Orgs.). *Violência, gênero e políticas públicas*. Porto Alegre: Editora EDIPUCRS, 2004.

HEIDMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 2. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2010.

IBGE. Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/download/estatistica.shtm>>. 2008. Acesso em: 9 fev. 2012.

IBGE. Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/download/estatistica.shtm>>. 2010. Acesso em: 9 fev. 2012.

IBGE. Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/download/estatistica.shtm>>. 2013. Acesso em: 9 fev. 2012.

_____. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. *Revista Estudos & Pesquisas*, Rio de Janeiro, n. 27, 2010.

ITS – Instituto de Tecnologia Social. Direitos Humanos e Mediação de Conflitos. Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH, São Paulo, 2009.

JACCOUD, L. B. Envelhecimento e políticas de Estado: pactuando caminhos intersetoriais. *Revista dos Direitos da Pessoa Idosa: o compromisso de todos por um envelhecimento digno no Brasil*, Brasília/DF: Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, edição especial, p. 23, nov. 2011.

KLEIN, F. B. A inclusão produtiva e os desafios para a PNAS e o SUAS. 120p. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

LACOMBE, F. A ineficiência do setor público. 2007. Disponível em: <http://professorlacombe.blogspot.com.br/2007/08/ineficia-do-setor-pblico-8>. Acesso em 04 mar 2014.

LOPES, J. R. L. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, J. E. (Orgs.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEDAUAR, O. Ética e eficiência na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 233, p. 13-32, jul./set. 2003.

MEDAUAR, O. *Direito Administrativo Moderno*. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MESQUITA, R. A. V. et al. Políticas públicas de saúde para o envelhecimento e a velhice. In: FREITAS, E. V. et al. *Tratado de geriatria e gerontologia*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2011. p. 1613-1621.

MERCADANTE, E. Comunidade como um novo arranjo social. *Revista Kairós*, v. 5, n. 2, p. 17-34, 2002.

MINAYO, M. C. S. et al. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 27 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MORAES, A. de (Coord.). *Reforma administrativa: emenda constitucional n. 19/98*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001. (Série Fundamentos jurídicos).

MOREIRA NETO, D. F. *Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: finanças públicas democráticas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. Respeito ao princípio constitucional da eficiência. In: CLÉVE, C. M.; HONÓRIO, C. Inconstitucionalidade decorrente de circunstâncias fáticas e a administração Pública, Interesse Público, Belo Horizonte, ano 11, n. 55, maio/jun. 2009.

MOURA, S. Conselhos populares: remédios para todos os males? In: *Terragente*, Porto Alegre: GEA, n. 43, p. 16-17, 1998.

MOYSÉS, S. J.; MOYSÉS, S. T.; KREMPEL, M. C. Avaliando o processo de construção de políticas públicas de promoção de saúde: a experiência de Curitiba. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 9, n. 3, p. 627-641, 2004.

NOBRE JUNIOR, E. P. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. *Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS)*, Porto Alegre, n. 103, ano XXXIII, p. 36-140, set. 2006.

NOHARA, I. P. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, M. T. O.; SOARES, S. M. O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil. *Revista Escola de Enfermagem*, São Paulo: USP[on-line], v. 46, n. 6, p. 1494-1502, 2012.

OLIVEIRA, R. C.; SCORTEGAGNA, P. A.; OLIVEIRA, F. S. 2013. A EJA e a Escola Municipal Professora Maria Elvira no Município de Ponta Grossa. *Ciências Sociais Aplicadas*, Ponta Grossa, v. 18, n. 1, p. 21-27, 2010.

ONU – Organização das Nações Unidas. 2002. *Plano de Madri*. Disponível em <<http://www.onu.org.br/>>. Acesso em 27 fev 2014.

ONU – Organização das Nações Unidas. 2003. *Segunda Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento em Madrid*. Disponível em <http://www.onu.org.br/>. Acesso em 27 fev 2014.

PEREIRA, P. A. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 87-108.

PIRES, M. C. S. Concepção, financiamento e execução de políticas públicas no estado democrático de direito. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 2, 2001. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br/revista>. Acesso em: 9 jan. 2012.

PNI – Plano Nacional do Idoso. Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1948.htm>

PORTELLA, M. R. *Grupos de terceira idade: a construção da utopia do envelhecer saudável*. Passo Fundo: UPF, 2004. 176 p.

PRADO, T. M. B. Proteção Social à Pessoa Idosa no Brasil. In: BERZINS, M. V.; BORGES, M. C. (Orgs). *Políticas Públicas para um país que envelhece*. São Paulo: Martinari, 2012, p. 67-98.

REIS, Leonardo Silva. Políticas Públicas sob a ótica do Novo Gestor: O Public Policy-Cycle de Howlett e Ramesh como estratégia para ação do Estado. *Portal Jurídico Investidura*, Florianópolis/SC, 21 Set. 2010. Disponível em: investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/politica/169814. Acesso em: 08 Jan. 2012

RODRIGUES, N. C.; RAUTH, J. Os desafios do envelhecimento no Brasil. In: FREITAS, E. V. et al. *Tratado de geriatria e gerontologia*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2006. p. 186-192.

SALOMÃO FILHO, C. *Novo Direito Societário*. 3ª ed. Malheiros Editores: 2006.

SANDIM, E. O. O dever funcional do bom atendimento. *Revista da Procuradoria Geral do Estado*, v. 5, n. 4, p. 46, jan./mar. 1999.

SANTIN, J. R.; FLORES, D. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. *Revista Justiça Do Direito*, Passo Fundo, v. 20, n. 1, p. 56-69, 2006.

SIMÃO, C. *Improbidade Administrativa: Teoria e Prática*. Leme: J.H., 2013.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais (após 1988). *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

_____. *Políticas públicas: uma revisão de literatura*. Sociologia, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TAVARES, M. S. et al. Ensino de gerontologia e geriatria: uma necessidade para os acadêmicos da área de saúde da Universidade Federal do Triângulo Mineiro. *Ciência, Cuidado e Saúde*, v. 7, n. 4, p. 537-545, out./dez. 2008.

VERAS, R. A. Envelhecimento humano: ações de promoção à saúde e prevenção de doenças. In: FREITAS, E. V. et al. *Tratado de geriatria e gerontologia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2006a. cap. 13, p. 140-146.

VON SIMSON, O. R. M.; NERI, A. L.; CACHIONI, M. (Orgs.). *As múltiplas faces da velhice no Brasil*. 2. ed. Campinas, SP: Alínea, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION –WHO. *Envelhecimento ativo: uma política de saúde*. Brasília, DF, 2005. 60p

WINDHOFF-HÉRITIER, A. *Policy-Analyse: eine Einführung*. Frankfurt am Main/New York: 1987.

WRUBLEVSKI, M. D. M.; PEIXE, B. S. Políticas Públicas: Um Desafio na Implementação da Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa no Estado do Paraná. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/anais/painel_justica_e_cidadania/politicas_publicas_.pdf. Acesso em 27 de fev 2014.

ANEXOS

Anexo A. Parecer Comitê de Ética

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Gestão e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Idosos: uma análise fundamentada no Princípio da Eficiência.

Pesquisador: SORAYA FRANCISCA DINKHUYSEN OLIVEIRA

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 06695712.1.0000.5342

Instituição Proponente: FUNDACAO UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 136.219

Data da Relatoria: 31/10/2012

Apresentação do Projeto:

O estudo, de enfoque exploratório, descritivo, de abordagem qualitativa visa analisar a gestão e o desenvolvimento de ações voltadas a programas sociais de atenção ao Idoso no município de Passo Fundo. Como problema indaga-se: Qual o entendimento que os gestores públicos tem sobre as legislações pertinentes à construção de políticas públicas e desenvolvimento de programas sociais de atenção a pessoa Idosa? Serão participantes 20 gestores que atuam ou atuaram em programas sociais em vigência na gestão 2009-2012. Para a coleta de dados utilizar-se-á a análise documental e entrevista semiestruturada.

Objetivo da Pesquisa:

Consiste em analisar a gestão e o desenvolvimento de ações voltadas a programas sociais de atenção ao Idoso no município de Passo Fundo. A obtenção destes dados poderá subsidiar a Gestão Pública no desenvolvimento dos programas para Idosos.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: caso haja algum desconforto durante a entrevista, a pesquisadora compromete-se a encaminhar o participante para profissionais especializados da área.

Benefícios: estima-se obter subsídios para melhorar a Gestão Pública e construir Políticas Públicas com vistas ao atendimento pleno da pessoa Idosa.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Trata-se de um estudo de enfoque exploratório, descritivo, de abordagem qualitativa que objetiva analisar a gestão e o desenvolvimento de ações voltadas a programas sociais de atenção ao idoso no município de Passo Fundo. Serão participantes 20 gestores relacionados a programas sociais em vigência na gestão 2009-2012. Para a coleta de dados utilizar-se-á a análise documental e a entrevista semiestruturada que será realizada em dois encontros, com duração de 15 min cada.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os direitos fundamentais do participante foram garantidos no projeto e no TCLE. O protocolo foi instruído e apresentado de maneira completa e adequada. O compromisso do pesquisador e das instituições envolvidas estavam presentes.

Recomendações:

- a) suprimir o segundo e o terceiro parágrafo do TCLE;
- b) substituir no quarto parágrafo do TCLE, linha sete, que trata do encaminhamento dos participantes, se necessários, para profissionais da educação para profissionais da área da saúde;
- c) apresentar relatório a este CEP no final do estudo.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Diante do exposto, este Comitê, de acordo com as atribuições definidas na Resolução CNS 196/96, manifesta-se pela aprovação do projeto de pesquisa na forma como foi proposto.

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

PASSO FUNDO, 31 de Outubro de 2012

Assinado por:
Nadir Antonio Pichler
(Coordenador)

Endereço: BR 285- Km 171 Campus I - Centro Administrativo
Bairro: Divisão de Pesquisa / São José CEP: 99.010-070
UF: RS Município: PASSO FUNDO
Telefone: (543)318-8370 Fax: (543)318-8283 E-mail: cep@upf.br

APÊNDICES

Apêndice A. Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Universidade de Passo Fundo
Faculdade de Educação Física e Fisioterapia
Programa de Pós-Graduação em Envelhecimento Humano

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa sobre “Gestão e desenvolvimento de política social pública para idosos: uma análise fundamentada no princípio da eficiência”, de responsabilidade da pesquisadora Soraya Francisca Dinkhuysen Oliveira. Esta pesquisa justifica-se devido a observância do distanciamento dos gestores públicos e dos que tratam, diretamente, das questões do envelhecimento social na elaboração e no desenvolvimento das políticas. Além disso, na ausência da ampliação de mais canais para a participação efetiva do cidadão à definição da aplicação do dinheiro público como das políticas públicas, em especial das pessoas idosas e que se fossem abertos, poderia haver uma otimização da aplicação dos recursos.

O Estado do Rio Grande do Sul é a região que comporta mais longevos, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Passo Fundo, local onde se desenvolverá a presente pesquisa, é hoje uma das cidades mais longevas desse Estado, abrangendo, também, um projeto que foi pioneiro no atendimento social e na prevenção de doenças crônicas da terceira idade. Trata-se do Centro Regional de Estudos e Atividades para Terceira Idade (CREATI), da Universidade de Passo Fundo, mais tarde estendido para o Departamento de Apoio às Atividades da Terceira Idade (DAATI), pertencente à Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social (SEMCAS).

Acredita-se que os resultados de um estudo dessa natureza possam ser traduzidos em subsídios para outras situações que exercitam a elaboração, o desenvolvimento e a gestão de política social pública de programas a idosos. Assim, o mérito a partir do resultado desse, pode estar balizado na contribuição para a produção do conhecimento na área da Gerontologia como na busca de ações preventivas que sejam capazes de atender os direitos plenos da pessoa idosa como sociais, econômicos,

civis e políticos identificadas nessa questão, em que se aponta a redução de custos econômicos e sociais por parte do poder público, diante da crescente demanda de cuidados de longa duração advinda do aumento da expectativa de vida.

Diante dessa explanação, penso ser imprescindível sugerir uma proposta de construção de políticas sociais públicas eficazes no Brasil, associadas ao uso eficiente dos recursos, bem como à capacitação e qualificação técnica de gestores Públicos, especificamente dos que se dedicam à temática em pauta. Esta pesquisa tem por objetivo demonstrar, no contexto do município de Passo Fundo, a relação entre a ineficiência e a falta de conhecimento em Gerontologia por parte dos agentes públicos que elaboram e desenvolvem políticas sociais públicas voltadas para idosos, cujo planejamento orçamentário precisa considerar instrumentos adequados e voltados exclusivamente para a implantação de programas que atendam as diretrizes da PNI- Política Nacional do Idoso; conhecer o processo de destinação de recursos, levando em consideração as prioridades das políticas sociais públicas destinadas ao segmento idoso de Passo Fundo; analisar os programas de atenção a idosos desenvolvidos e implantados pela gestão pública no município de Passo Fundo, período 2009-2012 e discutir a luz do princípio da eficiência acerca do conteúdo das leis referentes à PNI. A sua participação na pesquisa será em 2 encontros, pela parte da manhã, com duração aproximada de 15 minutos cada um. Você poderá sentir um pouco de desconforto ou, se for identificado algum sinal de desconforto psicológico da sua participação na pesquisa, a pesquisadora compromete-se em orientá-lo (a) e encaminhá-lo (a) para os profissionais especializados na área da Educação. Ao participar da pesquisa, você terá o benefício de participar de uma pesquisa que se preocupa numa proposta de construção de políticas sociais públicas eficazes no Brasil, associadas ao uso eficiente dos recursos, bem como à capacitação e qualificação técnica de gestores Públicos, especificamente dos que se dedicam à temática em pauta fazendo parte de uma geração de gestores qualificados em envelhecimento humano contribuindo na saúde e bem estar de gerações advindas de idosos no país. Você terá a garantia de receber esclarecimentos sobre qualquer dúvida relacionada a pesquisa e poderá ter acesso aos seus dados em qualquer etapa do estudo. Sua participação nessa pesquisa não é obrigatória e você pode desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento. Caso tenha alguma despesa relacionada à pesquisa, você terá o direito de ser ressarcido (a) e você não receberá pagamento pela sua participação no estudo. As suas informações serão gravadas e posteriormente destruídas. Os dados relacionados à sua identificação não serão divulgados. Os

resultados da pesquisa serão divulgados, mas você terá a garantia do sigilo e da confidencialidade dos dados. Caso você tenha dúvidas sobre o comportamento dos pesquisadores ou sobre as mudanças ocorridas na pesquisa que não constam no TCLE, e caso se considera prejudicado (a) na sua dignidade e autonomia, você pode entrar em contato com a pesquisadora Soraya Francisca Dinkhuysen Oliveira 041-9962-68-64, ou com o curso de Pós Graduação em Envelhecimento Humano, Faculdade de Educação Física e Fisioterapia da UPF Orientadora Marilene Rodrigues Portella ou também pode consultar o Comitê de Ética em Pesquisa da UPF, pelo telefone (54) 3316 8370.

Dessa forma, se você concorda em participar da pesquisa como consta nas explicações e orientações acima, coloque seu nome no local indicado abaixo. Desde já, agradecemos a sua colaboração e solicitamos a sua assinatura de autorização neste termo, que será também assinado pelo pesquisador responsável em duas vias, sendo que uma ficará com você e outra com a pesquisadora).

Passo Fundo, 07 de junho de 2013.

Luciano Palma de Azevedo:

Assinatura: _____

Nome da pesquisadora: Soraya Francisca Dinkhuysen Oliveira

Assinatura: _____

Apêndice B. Instrumento de coleta 1

Instrumento de coleta de dados

Entrevistado N°: _____



**GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS
SOCIAIS PÚBLICAS PARA IDOSOS: UMA
ANÁLISE FUNDAMENTADA NO PRINCÍPIO
DA EFICIÊNCIA**

Este questionário tem como finalidade verificar a sua opinião em relação ao conhecimento que os gestores têm em políticas sociais públicas para idosos em envelhecimento humano. Este projeto faz parte de um estudo que está sendo feito no município de Passo Fundo. Suas respostas nos ajudarão a entender se o estudo e o conhecimento em Gerontologia são essenciais para os Gestores Públicos que atuam com programas e projetos e elaboram políticas públicas para essa faixa etária da população. Suas respostas são muito importantes. Todas as respostas coletadas terão caráter sigiloso.

Por favor, para responder as questões tenham em mente somente as atividades que realizam em seu trabalho. Por favor, responda a todas as questões.

Parte I

Data do preenchimento do questionário: ____/____/____ Horário: ____:____

Nome: _____ Sexo Masculino () Feminino ()

Idade: _____ Profissão: _____

Função ou cargo atual que exerce/exerceu na gestão pública: entre 2009 à 2012

Escolaridade: Fundamental Completo () Incompleto () Médio Completo ()

Incompleto () UNIVERSITÁRIO Completo () Incompleto ()

Qual curso? _____

Pós Graduação: () Especialização em: _____ Mestrado () em: _____

Doutorado () em: _____

Parte II- Questões norteadoras do diálogo

1. Me fale sobre os programas sociais para idosos em vigência.
2. Me fale sobre o processo de Gestão dos programas sociais para idosos.

Documento analisado	
Responsável/ destino de origem do documento	
Data:	
Observações pertinentes	Notas do pesquisador

