

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**CRISTIANE CINAT**

**HEGEMONIA E CONSELHO DO IDOSO:  
RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL EM UMA  
PERSPECTIVA GRAMSCIANA**

**FRANCA**

**2016**

**CRISTIANE CINAT**

**HEGEMONIA E CONSELHO DO IDOSO:  
RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL EM UMA  
PERSPECTIVA GRAMSCIANA**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Doutora em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.**

**Orientadora: Profa. Dra. Célia Maria David**

**FRANCA**

**2016**

Cinat, Cristiane.

Hegemonia e conselho do idoso : relações entre estado e sociedade civil em uma perspectiva gramsciana / Cristiane Cinat. – Franca : [s.n.], 2016.

134 f.

Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientadora: Célia Maria David

1. Serviço social com idosos. 2. Democracia. 3. Hegemonia.

I. Título.

CDD – 362.5

**CRISTIANE CINAT**

**HEGEMONIA E CONSELHO DO IDOSO:  
RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL EM UMA  
PERSPECTIVA GRAMSCIANA**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Doutora em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.**

**BANCA EXAMINADORA**

**Presidente** \_\_\_\_\_  
**Prof. Dra. Célia Maria David**

**1º Examinador** \_\_\_\_\_  
**Prof. Dra. Danuta Strufika Cantoia Luiz - UEPG**

**2º Examinador** \_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Wilson José Alves Pedro - UFSCar**

**3º Examinador** \_\_\_\_\_  
**Prof. Dra. Cirlene Ap. H. S. Oliveira – UNESP/FCHS**

**4º Examinador** \_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Genaro Alvarenga Fonseca – UNESP/FCHS**

**Franca, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.**

*Para Renata, minha irmã,  
sempre presente durante todo o processo.*

## AGRADECIMENTOS

Numa caminhada em que foi gasto muito tempo, repleta de deslocamentos, dedicações, encontros, diálogos e reflexões, cabe também minha gratidão a muita gente. Difícil seria a brevidade dessa tarefa, ainda que necessária.

A todo o bem que me cerca e me protege, Deus.

À professora Raquel dos Santos Sant'Ana, pela importante referência de militância, vida, teoria e prática profissional em um dos momentos mais fundamentais do doutoramento, e pelo marcante acolhimento e parceria na redescoberta da reflexão, do projeto de pesquisa e de Gramsci.

À professora Cirlene, coordenadora do Programa, presente em momentos de transição – que não foram poucos.

À professora Célia Maria David que, com coragem e confiança, favoreceu a caminhada na concretização e finalização do processo.

Às professoras Patrícia Mustafa e Regina Laisner, pela valiosa leitura e apontamentos em relação ao projeto de pesquisa na Banca de Qualificação.

Às professoras Jussara Bourgnon, Danuta C. Luiz, Teresinha Rodrigues, Yolanda Guerra e, novamente, Patrícia Mustafa,, pelas tão importantes reflexões nas disciplinas cursadas.

Ao fomento da Capes-DS, operacionalizado pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, que forneceu desde as condições materiais de estudo até a possibilidade de um trabalho.

Às companheiras de caminhada, encontradas e reencontradas em Franca: Maria Luisa Fogari, Angélica Gomes Silva, Gabriela Abraão Masson, Ana Paula Hermineli, Flávia Canesquei, Quelli Cristina Rocha, Elaine Narciso e Carolina Malaman.

Às companheiras Carolina D. Custódio, Laura C. Badra, Meire C. de Souza Santos, Andrea Pires Rocha, Adriana Arcebispo e ao companheiro Miro Xavier, sempre presentes.

À equipe de Serviço Social da UFSCar, pelo acolhimento em uma nova trajetória profissional iniciada durante o doutorado, pelo apoio e incentivo ao exercício/desafio de trabalhar e estudar: Évellyn Espíndola, Francy Mary Alves Back e minha querida Isabel Cristina Frederico. Às importantes presenças, também da UFSCar, de Thomás Oliveira, Sônia Mara Cominato e Ocimar Rodrigues.

A todos os sujeitos da pesquisa que tornaram possível o trabalho, pela acolhida e por terem dividido tanto de suas trajetórias, leituras, experiências e lutas. Gratidão especial à pessoa do Sr. Henrique Rubens Jerolimski, presidente do Conselho Estadual do Idoso de São Paulo no período de realização do estudo, por tanto carinho, atenção e compromisso comigo e com tantos idosos e por sua incansável militância *para e com* eles.

À minha família, meus pais Nicolau e Neide, minhas irmãs Renata e Patrícia, e ao Renato, por sempre acreditarem, mesmo quando eu julgava que não conseguiria.

*Quanto ao tempo?*

*O tempo amigo, ele é coisa assim difícil e fácil. Complicada e simples demais.*

*Pesa pouco, leve, mas outras vezes parece ter uma tonelada.*

*O tempo é correria e também 'devagareza'.*

*E como pode ser isso tudo?*

*Creio que é porque o tempo é vida!*

*Se a gente entende que vida de homem, vida de bicho, de planta, de pensamento e de gente de carne e osso é tudo e nada na mesma medida, é sim e não na mesma conversa. Aí o tempo pode ser essa grandeza imensa, que começa tudo, dá uma idade, um nome e um mundo de possibilidades a cada segundo. O tempo sendo a própria vida tempera seu passar na história.*

*Ah meu amigo! Quando a gente percebe que esse senhor divino só nos deu a chance de saber de muito que te conto ao pé do ouvido como um segredo caro, é que fica possível a gente levantar no dia seguinte querendo ser melhor, fazer melhor, criar, conhecer mais, aprender mais, porque no fundo nele tudo acaba um dia.*

*Assim, a gente vai percebendo no 'varejo' que o tempo é vida e é também fim.*

*Entendi que esse é o presente dele pra todos nós: a possibilidade de não estarmos aqui pra sempre, e aí, a gente não pode ter preguiça pra viver.*

*Quanto a mim, estou feliz. Muito acordei e tentei fazer com que ele, o tempo, não se perdesse em coisa 'à toa', sem importância, e o que não foi assim, ainda bem que tive mais um tantinho dele pra eu ao menos tentar fazer diferente.*

*Tenho saudade não da minha mocidade, que era só o começo de um caminho sem tanta graça, mas tenho saudade mesmo é de minha velhice – da jovem velhice que percebi ainda nova quando quis andar de mãos dadas com esse senhor.*

*Saudade porque só quem sente, sabe como é sempre bom estar de olhos na vida, vez ou outra dar uma espiadinha pra rir com ela.*

*Quem não é saudoso é porque não tem tempo pra gozar de si e isso eu acho uma verdadeira tristeza.*

*Quero um monte de histórias pra contar, um monte de lição pra ensinar e tempo, tempo pelo quanto ele quiser me acompanhar.*

*Cris C.*

CINAT, Cristiane. **Hegemonia e Conselho do Idoso**: relações entre Estado e sociedade civil em uma perspectiva gramsciana. 2016. 134 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

## RESUMO

A hegemonia, entendida no autêntico conceito desenvolvido por Gramsci, é considerada no presente trabalho como uma ferramenta metodológica e como um horizonte político para se alcançar a realidade e se construir uma possível sociabilidade mais livre e emancipada. Nesse sentido, buscou-se analisar as mediações ocorridas no Conselho Estadual do Idoso de São Paulo (CEI/SP) enquanto um campo permeado por tensões, contradições e consensos no exercício político que visa disputar valores e projetos societários por meio da participação, do controle social e das ações desenvolvidas nesse espaço em privilegiado tempo, em que aconteceram as Conferências Municipais, Estadual e Federal dos idosos no contexto de recessão e crise político-econômica vivenciado atualmente. Os Conselhos de políticas públicas no Brasil foram inscritos constitucionalmente após a reabertura democrática, ocorrida no final da década de 1980, e como órgão paritário e deliberativo, o CEI/SP foi observado enquanto espaço privilegiado de relações entre a sociedade civil e o Estado, capaz de refletir demandas e expressões da população idosa na interlocução com o poder governamental, com vistas a inscrever, normativamente, garantias e direitos tanto na esfera estadual como nas discussões e encaminhamentos federais por meio das Conferências. Para tanto, foi desenvolvida análise com base em literatura afeta ao tema, em material produzido pelo Conselho – como atas, relatórios e deliberações, observação das reuniões ordinárias e entrevistas com os conselheiros, tanto representantes da administração pública quanto da sociedade civil. Foi possível perceber que o CEI/SP tem relevância enquanto instrumento de consolidação democrática, haja vista seu alcance junto à base popular que representa e sua capacidade organizativa para encaminhar propostas junto ao executivo/legislativo estadual e federal como acontecido nas Conferências, mas, por outro lado, esbarra em limites que por vezes esvaziam e restringem esse potencial, sem conseguir tencionar ou incidir nas correlações de forças dadas nas relações cotidianas de construção e transformação social, ou em outras palavras, na capacidade de alargar seu exercício político para além da delimitação do próprio Conselho.

**Palavras-chave:** hegemonia. democracia. sociedade civil e Estado. Conselho Estadual do Idoso/SP.

CINAT, Cristiane. **Hegemonia e Conselho do Idoso**: relações entre Estado e sociedade civil em uma perspectiva gramsciana. 2016. 134 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

### **ABSTRACT**

The hegemony, according the true concept developed by Gramsci, it is considered in this study as a methodological tool and as a political horizon to achieve reality and build a possible more free and emancipated society. In this sense, it sought to analyze the mediations taken in the State Council of the Elderly of São Paulo (CEI/SP) as a permeate field by tensions, contradictions and consensus in the political exercise that dispute values and social projects through participation, social control and actions of this space in prime time that happened Municipal Conference, State and Federal of the elderly in the context of recession and political-economic crisis experienced contemporarily. The Boards of public policies in Brazil were enrolled constitutionally following the democratic re-opening occurred in the late 1980s and as deliberative and parity institution, the CEI/SP was seen as a privileged space of relations between civil society and the state, able to reflect demands and expressions of the elderly population in the dialogue with government, in order to sign normatively guarantees and rights both at the state level, as in the discussions and federal referrals in the Conferences. To that end, we developed analysis based on literature affects the subject, material produced by the Council as minutes, reports and resolutions, observation of regular meetings and interviews with counselors, with representatives of government and civil society. It could be observed that the CEI/SP has relevance as democratic consolidation tool, given its reach with the population that represents and their organizational capacity to forward proposals to the executive / state and federal legislatures as happened in the Conferences, but on the other next he comes up against limits emptying and restriction to their potential, being unable to change the correlation of forces in social relationships building, in other words, the ability to expand its political exercise beyond the Council itself delimitation.

**Keywords:** hegemony. democracy. Civil Society and State. State Council of the Elderly/SP.

CINAT, Cristiane. **Hegemonia e Conselho do Idoso**: relações entre Estado e sociedade civil em uma perspectiva gramsciana. 2016. 134 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

## RÉSUMÉ

L'hégémonie, a compris le vrai concept développé par Gramsci, est considéré dans cette étude comme un outil méthodologique et comme un horizon politique pour atteindre la réalité et construire un monde plus libre et sociabilités émancipé. En ce sens, il a cherché à examiner les médiations ont eu lieu au sein du Conseil État des Ides de São Paulo (CEI/SP) tandis qu'un champ pénétré par des tensions, des contradictions et le consensus dans l'exercice politique qui vise à discuter les valeurs et les projets d'entreprise pour grâce à la participation, le contrôle social et les actions développées de cet espace, en temps privilégié où ils sont arrivés les conférences municipales, État et fédéral les personnes âgées dans le contexte de la récession et de la crise politique et économique vécue simultanément. Les conseils d'administration des politiques publiques au Brésil étaient inscrits constitutionnellement après la réouverture démocratique a eu lieu à la fin des années 1980 et comme corps égalitaire et délibératif, le CEI/SP a été observé comme une zone relations privilégiées entre la société civile et l'État, en mesure de refléter les exigences et expressions de la population âgée dans le dialogue avec le pouvoir du gouvernement, en vue à signer normativement garanties et des droits tant au niveau de l'Etat, comme dans les discussions et recommandations fédérales dans les Conférences. Par conséquent, il était l'analyse développée avec la société littérature affecte le sujet, les documents produits par Conseil en minutes, rapports et résolutions, avis de réunions régulières et des entrevues avec les conseillers, tant que pour les représentants de l'administration publique et la société civile. On a pu observer que le CEI/SP est pertinente comme outil de consolidation démocratique, compte tenu de sa portée avec la base populaire qui représente et leur capacité organisationnelle pour soumettre des propositions à l'exécutif/législatif état et fédéral comment cela est arrivé à la Conférence, mais pour d'autre part, se heurte sans limites parfois vide et restreint ce potentiel, sans obtenir l'intention ou de se concentrer sur les points forts des corrélations données dans les relations quotidiennes de construction et transformation social, ou en d'autres termes, la capacité d'étendre son exercice politique au-delà de la délimitation du Conseil lui-même.

**Mots-clés:** hégémonie. démocratie. Société civile et l'État. Conseil État de Personne âgée/SP.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>PRIMEIRA PARTE: GRAMSCI E HEGEMONIA .....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 1 NOTAS METODOLÓGICAS.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1 A perspectiva ideo-política na produção de conhecimento em Serviço Social .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2 O Conselho Estadual do Idoso de São Paulo como campo de estudo .....</b>	<b>23</b>
<b>CAPÍTULO 2 A CATEGORIA HEGEMONIA COMO PONTO DE PARTIDA.....</b>	<b>27</b>
<b>2.1 Política, ideologia e consenso .....</b>	<b>27</b>
<b>2.2 Hegemonia como caminho para a emancipação.....</b>	<b>34</b>
<b>CAPÍTULO 3 AS RELAÇÕES ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO.....</b>	<b>38</b>
<b>3.1 Da concepção jusnaturalista de Estado para a inversão gramsciana de sociedade civil.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2 A centralidade da sociedade civil no exercício político .....</b>	<b>43</b>
<b>3.3 Democracia como escopo de um novo projeto societário .....</b>	<b>53</b>
<b>CAPÍTULO 4 A SOCIEDADE BRASILEIRA E A REDEMOCRATIZAÇÃO PÓS-64.....</b>	<b>60</b>
<b>4.1 Elementos da particularidade brasileira: contextualizando a discussão .....</b>	<b>60</b>
<b>4.2 Reabertura política e a Constituição de 88: cidadania e participação social.....</b>	<b>63</b>
<b>SEGUNDA PARTE: IDOSOS, CONSELHOS E POSSIBILIDADES DEMOCRÁTICAS .....</b>	<b>72</b>
<b>CAPÍTULO 5 DE QUAL VELHICE FALAMOS? .....</b>	<b>73</b>
<b>5.1 Envelhecimento e velhice na contemporaneidade .....</b>	<b>73</b>
<b>5.2 Um percurso de lutas por legitimidade e direitos.....</b>	<b>82</b>

<b>CAPÍTULO 6 RELAÇÕES HEGENÔNICAS NO CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO/SP .....</b>	<b>87</b>
<b>6.1 Aspectos constitutivos e desafios sob análise no espaço do CEI/SP.....</b>	<b>87</b>
<b>6.2 Participação e representação.....</b>	<b>96</b>
<b>6.3 Formulação e garantia de direitos .....</b>	<b>102</b>
<b>6.4 Consenso e hegemonia no exercício democrático .....</b>	<b>111</b>
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>120</b>
<b>APÊNDICES</b>	
<b>APÊNDICE A – Roteiro para entrevista: Sujeitos/Conselheiros.....</b>	<b>129</b>
<b>APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....</b>	<b>130</b>
<b>APÊNDICE C – Autorização de Pesquisa no CEI/SP .....</b>	<b>131</b>
<b>ANEXO</b>	
<b>ANEXO A – Parecer de Avaliação do Comitê de Ética .....</b>	<b>134</b>

## INTRODUÇÃO

*Instruí-vos, porque precisamos da vossa inteligência. Alegrai-vos, porque precisamos de vosso entusiasmo. Organizai-vos, porque carecemos de toda a vossa força.* (GRAMSCI, 2014a, v. 1, p. 52).

Não é ao acaso que uma das mais conhecidas sínteses de Gramsci, “*Il pessimismo dell’intelligenza e l’ottimismo dela volontà.*” (MÉSZÁROS, 2007, p. 23), foi observada como uma das composições que melhor poderia traduzir o filósofo sardo.

Ela aponta que, mesmo sofrendo grande miséria nas condições materiais e vivenciando o advento do nazifascismo italiano, Gramsci não permitiu render-se à ideia de que devesse aceitar o pessimismo como algoz da vontade humana. Mesmo nas mais adversas circunstâncias ele foi capaz de produzir intelectual, militar e politicamente, e sem dúvidas, de acreditar ideologicamente na possibilidade de transformar a história e as relações humanas em níveis organicamente mais emancipatórios.

É possível situarmos Gramsci na produção teórica marxista do início do século XX quando, em fevereiro de 1929, ele começaria a esboçar seu plano de estudos na prisão de Túri, Itália, que mais tarde daria origem ao primeiro dos *Cadernos do Cárcere*, atividade encerrada quando as condições físicas e de saúde do pensador, em 1939, não mais o permitiram continuar. Gramsci vivenciou e produziu intelectualmente no período do regime fascista de Mussolini (1925-1943), pelo qual foi duramente preso. Ele escreveu com base em uma ativa vivência política, como fundador e editor do jornal *L’Ordine Nuovo*, militante junto ao movimento operário italiano, dirigente do Partido Socialista, depois do Comunista Italiano e como deputado do Parlamento (COUTINHO, 2011). Com base em um comprometimento pessoal em buscar ler e entender a realidade de seu tempo histórico, fiel à produção teórica de Marx e Engels e coerente com a direção política de Lenin, Gramsci ampliou e inovou, dentre outras, as concepções sobre a sociedade civil e o Estado moderno.

Gramsci teve uma intensa atividade intelectual na prisão. Para Érica Almeida (2006, p. 26), “[...] o sucesso da Revolução de 1917 e, em contrapartida, o fracasso das experiências socialistas na Europa Ocidental, quase sempre seguidas de ditaduras, serviram de forte motivação para o trabalho intelectual do filósofo no campo da política.” Nesse sentido, não nos é possível discordar do professor Carlos Nelson Coutinho, um dos maiores estudiosos gramscianos que o Brasil já teve, quanto a sua afirmação de que “[...] são poucas as áreas das chamadas ‘ciências humanas’ para as quais Gramsci não tenha contribuído.” (COUTINHO, 2009).

A discussão que o pensador italiano trava em relação à transição do capitalismo para o socialismo nas sociedades modernas trataria sobre o grande desafio dos comunistas nas sociedades baseadas em complexas relações político-organizativas frente ao papel do Estado. Essa configuração – que ele chamaria de “sociedade ocidental” – inaugurou novos conceitos que seriam utilizados na medida em que suas considerações passaram a serem acolhidas no pensamento político, dentro e fora da academia, por movimentos sociais, partidos políticos e diversas formas de militância social.

Nesse sentido, o caminho traçado por Gramsci para privilegiar a cultura, a política e a reforma intelectual e moral na construção da hegemonia não descarta as determinações econômicas como estrutura para as relações sociais. A hegemonia é uma condição na qual uma classe ou um grupo de classes exerce um papel político, intelectual e moral de liderança dentro de um sistema cimentado por uma visão de mundo comum, compartilhada por todos ou pela maioria em determinado tempo histórico. O exercício deste papel na ética, na política e no plano econômico envolve a execução de um processo de reforma intelectual e moral, através do qual há uma transformação, iniciada no terreno ideológico, capaz de redefinir estruturas e instituições hegemônicas em novos patamares de relações: maneira possível de superação do modo de produção vigente, baseado na exploração e na alienação.

O alcance da hegemonia por parte das classes subalternas seria a indicação da importância de se construir uma liderança no campo ético, político, econômico e cultural para o estabelecimento de uma sociabilidade mais humana e emancipatória; assim, faz-se indispensável que os trabalhadores tomem consciência de sua condição de “classe” trabalhadora para desenvolver essa visão de mundo, fundada em valores mais justos e equânimes.

A proposta de se partir desse conceito – ímpar de acordo com a compreensão gramsciana – como base teórica para se entender as relações entre sociedade civil e Estado nas atuais configurações modernas leva em consideração o fato de a hegemonia, para Gramsci, ser mais que um recurso metodológico de análise, mas sim, sobretudo, um caminho para a construção de um *outro* projeto societário.

O presente estudo lança mão dessa categoria teórica para analisar de que forma as relações que se dão no Conselho Estadual do Idoso de São Paulo (CEI/SP) são permeadas por desafios e apontam para a garantia de direitos em relação ao processo de envelhecimento e à velhice, resgatados como questão social contemporânea em nosso país.

Ciente da impossibilidade de se esgotar o debate sobre hegemonia, envelhecimento e conselhos, mas fiel à proposição da importância de revisitar debates já produzidos e dar certa especificidade à discussão sob a perspectiva do conhecimento utilizado e produzido pelo

Serviço Social enquanto profissão inscrita na divisão sociotécnica do trabalho, buscou-se defender que é somente pelo conhecimento das relações concretas travadas na cotidianidade dos sujeitos que se torna possível perceber os limites, as dificuldades e as possibilidades de novas construções no sentido já indicado.

Os Conselhos de políticas inscritos institucionalmente no campo do Estado – e, portanto, nas arenas de decisões sobre a “coisa pública” a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) – são, atualmente, peças de participação e representação centrais no Brasil, balizando a compreensão da democracia e do exercício de participação política em cenário constantemente ameaçado pela recessão de direitos, pela deslegitimação social, pela potencialização do capital e intensificação da pobreza, e pela “exclusão” mundial.

Frente ao encolhimento do Estado em relação às questões sociais e ao chamado pela sociedade civil na gestão de políticas de responsabilidade pública, os Conselhos, por vezes, são resgatados “romanticamente” como um espaço privilegiado de participação e construções democráticas, e nesse sentido percebe-se importante o cuidado na consideração de não se tomar a “institucionalização” da participação nesses espaços como algo a ser cooptado por discursos hegemônicos, com vistas a legitimar o apoio e colaboração populares em prol de uma pacificação em torno de medidas que perpetuem a condição posta. Todavia, é indispensável que os Conselhos, enquanto espaços de representação, debates e construções, sejam entendidos como campos permeados por interesses contraditórios, de tensão e de dissensos; que ao mesmo tempo em que carrega a possibilidade do exercício político, da consolidação democrática e do estabelecimento de novos projetos, é também determinado por uma herança histórica autoritária, que negou a autonomia popular, a participação social como a única maneira possível de se alcançar patamares de equidade e justiça social.

Assim, com base no entendimento de *hegemonia* como pressuposto possível para observar, entender e modificar a realidade, o presente estudo considerou o resgate de alguns elementos históricos na observação das relações refletidas neste campo de estudo, inscrito em um contexto de desvalorização, discriminação e desprezo da velhice nas relações capitalistas de produção e reprodução social. Dessa forma, o trabalho foi concebido em duas partes; a primeira, intitulada *Gramsci e Hegemonia*, aborda a concepção teórica das categorias eleitas como importantes no campo em que a pesquisa se debruçou; e a segunda parte, *Idosos, Conselhos e suas relações*, trata das especificidades do campo observado.

No primeiro capítulo, pontua-se o caminho metodológico traçado para a execução e apresentação do trabalho. Nesse sentido, julgou-se relevante pontuar a particularidade acerca da perspectiva que se inicia na observação, ou em outras palavras, a posição ideo-política do

Serviço Social em sua relação com a realidade e com o conhecimento, com vistas ao projeto ético-político profissional. A pesquisa procurou basear-se tanto na fundamentação teórica, de direção crítica, quanto no estudo de documentos, registros e relatórios produzidos pelo Conselho Estadual do Idoso de São Paulo, bem como entrevistas com os próprios sujeitos que atuam e ocupam esses espaços, objetivando alcançar as relações concretas, antagônicas e contraditórias, carregadas de possibilidades e limites.

As considerações que se seguem no segundo capítulo e que justificaram o empenho desenvolvido, voltam-se para as formulações acerca da compreensão de hegemonia trabalhada por Gramsci com base em leituras de importantes referências da literatura sociopolítica brasileira, tais como Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Ivete Simionatto (esta última particularmente, uma cara referência para o Serviço Social). Outras categorias – como a de ideologia, sociedade civil e Estado, consenso, e de sociedades orientais e ocidentais – buscam amarrar a abordagem teórica que fundamentou a leitura sobre os temas que são apresentados na sequência do trabalho. Para além do estudo sobre hegemonia como estratégia política de transformação social, buscou-se perceber sua relação com as concepções de “contra-hegemonia” com vistas à emancipação humana, escopo da superação do capitalismo enquanto relação de exploração e alienação.

No terceiro capítulo, a discussão iniciada com o entendimento acerca das dimensões da hegemonia é aprofundada no campo da política e das relações sociais, vista sob a perspectiva da sociedade civil como espaço que comporta a sociedade regulada ou, em termo restrito, o Estado. A abordagem trouxe a original inversão realizada por Gramsci no olhar e compreensão dessas relações, inscritas historicamente em sociedades cultural, política, econômica e ideologicamente mais complexas. Todo o desenvolvimento aponta para uma fórmula concreta de relações, já indicada em outras correntes de pensamento e inaugurada no Brasil por Coutinho em 1979 como um “*valor universal*” ou, de forma objetiva, a democracia como a forma mais rica e completa das relações políticas no encaminhamento de interesses coletivos. Necessário apontar que, por essa leitura, a democracia precisa ser concebida para além dos limites que a inscreve no liberalismo econômico, ou em outras palavras, para além da ação de “votar e ser votado”, presumindo uma igualdade “natural” e jurídica entre todos os cidadãos.

No quarto capítulo, que encerra a Primeira Parte do trabalho, propõe-se o requerimento sobre alguns elementos particulares da formação social brasileira e que implicaram nos processos desenhados no desenrolar da Constituinte e na Constituição Federal de 1988, embrenhados na efervescência da reabertura democrática após mais de duas décadas de regime militar brasileiro. Nesse percurso, conclamada a ideia de democracia

intrinsecamente ligada com a de cidadania enquanto exercício e forma de expressão popular observou-se que os movimentos sociais, mediante manifestação e pressão popular, foram capazes de inscrever na Carta Constitucional a noção de direitos para a população envelhecida, tanto no campo das garantias previdenciárias quanto no reconhecimento de outras dimensões da velhice, até então legalmente inexistentes. Dessa trajetória, resultaram além as previsões constitucionais, a Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso, vigentes em todo o país.

Iniciando a Segunda Parte do trabalho, o capítulo quinto busca pontuar sobre quais aspectos o envelhecimento – enquanto processo – ou a velhice – enquanto condição – são abordados no estudo. Ao se considerar que o entendimento desse campo implica na consideração da complexidade e da amplitude de possibilidades que comportam a própria vida humana, a opção metodológica se fez no sentido de analisar os aspectos que posicionam a velhice na contemporaneidade como expressão da questão social, inscrita nas formas de produção e reprodução capitalistas. Nesse sentido, são resgatados entendimentos sobre como o tempo e o trabalho determinaram valores e percepções da velhice enquanto “problema social”, refletido as condições materiais de vida de um grupo populacional que, por um critério de etário, recebe um “status social” envolto a determinações, valores, preconceitos e desvalorizações.

Ao encerrar, por fim, a Segunda Parte do trabalho, o capítulo sexto apresenta as possibilidades e desafios observados propriamente num campo de relações concretas e que permeiam os elementos destacados ao longo de toda a elaboração e fundamentação do presente estudo; trata-se, portanto, da própria realidade observada e analisada no Conselho Estadual do Idoso de São Paulo.

Mediante todo o percurso desenvolvido, buscou-se defender que, frente aos limites encontrados nos espaços dos Conselhos – e particularmente no Conselho Estadual do Idoso, campo deste estudo –, percebeu-se que o estabelecimento do tripé Conselho/Conferência/Fundo tem demarcado um campo de publicização de demandas e tensões que buscam escrever a necessidade de atenção e reconhecimento do envelhecimento nas agendas políticas do poder público. Ainda que diversas das ações do Conselho precisem se voltar para “(re) exigir” pautas e indicações, já colocadas desde o início de seu funcionamento (inclusive já tidas enquanto previsões legais), alguns avanços têm sido observados em sua trajetória, como por exemplo – e mais recentemente – a institucionalização dos Fundos do Idoso nas diferentes instâncias político-administrativas, importante recurso para efetivação de ações e competências.

Defendemos com o trabalho apresentado de que as estruturas sócio-políticas estabelecidas com os Conselhos de políticas públicas no Brasil, sobretudo após o período de

redemocratização normativamente demarcado com a Constituição Federal de 1988, ainda que enfrente limites e dificuldades têm sido órgãos capazes de fortalecer a participação social e o exercício democrático. Nossa tese não se difere de outros resultados na mesma direção levantados por pesquisa nacional sobre o perfil da produção acadêmica nesse campo reforçando o pressuposto geral da importância dos conselhos para as políticas públicas e/ou para a democratização dos processos decisórios (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015, p. 273). Essa sugestão justificaria a compreensão otimista que tais espaços são *locus* de transformações societárias com vistas a maior possibilidade de uma hegemonia que represente o segmento ao qual se volta e que em nosso estudo dedicou especial atenção à população envelhecida e em envelhecimento, contrapondo discursos homogêneos que vão desde o desprezo até a culpabilização e preconceito pelo tema.

Percebemos que a gestão democrática pode ser exercida de diversas formas e relações, e dentre elas, nossa experiência brasileira se organizou através da constituição dos conselhos como instância para esse exercício. Tal forma tem sido experimentada, avaliada e por que não aprimorada em mais de duas décadas de atuação, por vezes avançando e por outras paradas em diversos limites.

Todo o trabalho foi realizado após a submissão e a aprovação dos protocolos de pesquisa ao Comitê de Ética e Pesquisa.

## **PRIMEIRA PARTE: GRAMSCI E HEGEMONIA**

## CAPÍTULO 1 NOTAS METODOLÓGICAS

### 1.1 A perspectiva ideo-política na produção de conhecimento em Serviço Social

Para Mészáros (2004), o modo de produção capitalista por meio do qual a produção e a reprodução social têm acontecido é fundamentado ideologicamente como único sistema possível de organização econômico-social, buscando se basear em explicações que possam projetar a legitimidade e a estabilidade da ordem estabelecida, destacando a *ideologia* como ferramenta que consolida, no senso comum, a naturalização dessa realidade. Todavia, a compreensão simplista dessas questões pode se manifestar de maneira “determinista” e limitada.

Ao investigar como a ideologia se institui como agente de interpretação tanto da realidade quanto das formas de explicação teórica sobre ela, o autor entende que, em formas teóricas que interpretam e propõem soluções para as diversas expressões da questão social, não há a intenção de superação da verdadeira causa que a sustenta, mas sim, o que se busca é o “controle” dessas expressões e a perpetuação da exploração e da desigualdade como forma de relações. Para o autor,

[...] deparamo-nos com teorias gerais de um tipo ou outro que são muito problemáticas, mesmo em seus termos de referência, pois em sua absoluta *negatividade*, elas parasitam as formas rejeitadas de discurso emancipatório, sem serem capazes de indicar, ao mesmo tempo, com base na histórica dinâmica real, algumas **forças possíveis da emancipação individual e social**, juntamente com as modalidades de sua provável ação, através das quais se poderia superar as condições de dominação (gerencialmente criticadas) prevaletentes hoje em dia. (MÉSZÁROS, 2004, p. 101, grifo nosso).

Coutinho (2010) defende que a burguesia, em seu surgimento, representou o progresso, o desenvolvimento e a razão em contraponto com o antigo sistema feudal, baseado em tradições e valores religiosos, inaugurando o que em um primeiro momento passou a representar os anseios e interesses “universais”, livres e autônomos. Nesse sentido, o surgimento do capitalismo significou, em certo momento, para além do plano econômico, social e cultural, uma extraordinária revolução na história da humanidade. Todavia, nas palavras do autor, essa revolução tomou direções diversas da racionalidade que pareceu carregar e até então, não reivindicada pelos homens.

Na época em que a burguesia era a porta-voz do progresso social, seus representantes ideológicos podiam considerar a realidade como um todo racional, cujo conhecimento e conseqüente domínio eram uma possibilidade aberta à razão humana. Desde a teoria de Galileu, de que ‘a natureza é um livro escrito em linguagem matemática’ até o princípio hegeliano ‘da razão na história’, estende-se

uma linha que – apesar de suas sinuosidades – afirmava claramente a subordinação da realidade a um sistema de leis racionais capazes de serem integralmente apreendidas pelo nosso pensamento. Ao tornar-se classe conservadora, interessada na perpetuação e na justificação teórica do existente, a burguesia estreita cada vez mais a margem para uma apreensão objetiva e global da realidade; a razão é encarada como um ceticismo cada vez maior, ou renegada como instrumento do conhecimento ou limitada à esfera progressivamente menores ou menos significativas da realidade. (COUTINHO, 2010, p. 22).

Por esse motivo a burguesia necessitava de uma explicação que organizasse o sentimento de novos tempos, que mostrasse ao mundo os “benefícios” de uma ordem que perpetuasse o sentimento de segurança e riqueza, de forma a estabelecer a segurança e a riqueza como conquistas possíveis aos homens. Sob tal sentimento, o discurso de perpetuação desses interesses foi sendo construído e legitimado.

A crença ‘no progresso linear, nas verdades absolutas e no planejamento racional de ordens sociais ideais’ sob condições padronizadas de conhecimento e de produção era particularmente forte. Por isso, o modernismo resultante era ‘positivista, tecnocêntrico e racionalista’, ao mesmo tempo que era imposto como a obra de uma elite de vanguarda, formada por planejadores, artistas, arquitetos, críticos e outros guardiões do gosto refinado. A ‘modernização’ de economias europeias ocorria velozmente, enquanto todo o impulso da política e do comércio internacionais era justificado como agente de um benevolente e progressista ‘processo de modernização’[...]. (HARVEY, 2013, p. 42).

Com o advento da modernidade, a apreensão deste movimento na história passou a estabelecer novas concepções, percepções e relações sociais afirmando seu valor e fundamento na razão e que esta seria a única maneira possível de conceber e reger o mundo moderno.

Nesse sentido, Guerra (2011, p. 42) entende que os três pilares da modernidade, ou seja, o humanismo, o historicismo e a razão dialética, ao “[...] mesmo tempo que balizam uma determinada concepção de razão – a razão moderna – garantem-lhe uma estrutura inclusiva [...]”, em que, ao se legitimar a racionalidade como única forma de conceber o mundo, se justifica também a possibilidade de apreensão da realidade e dos processos sociais de modo que o homem os reconheça como tal. Assim, o mesmo argumento racional usado para “naturalizar” um mundo desigual e alienado é o argumento para desvendar essas relações e desconstruí-las. Dessa forma, a razão dialética (forma própria de razão que se distingue da razão formal e instrumental) é o instrumento capaz de apreender a realidade em sua dimensão de totalidade, e

[...] pode ser apreendida tanto como uma perspectiva quanto como o conteúdo do ser: se a realidade social constitui-se por meio do movimento do ser no sentido da autorreprodução, que engendra a reprodução da espécie humana, estes ‘modos de ser’ pelos quais o ser social se compõe, indicam os caminhos que a razão deve trilhar para galgar o conhecimento. (GUERRA, 2011, p. 42).

A construção deste trabalho se posiciona na direção de que a ação da pesquisa pode se desenvolver segundo visões conservadoras ou de ruptura com posições hegemônicas e discursos vigentes, posto que o pesquisador pode mergulhar em determinadas mediações (e também produzi-las), revelando particularidades e criando ferramentas para municiar os atores sociais por meio do compromisso político-ideológico, forjando um novo sentido às explicações de mundo e contribuindo para uma nova civilidade (BATTINI, 2003, p. 12). Assumir uma proposta de ruptura com a ordem vigente é assumir uma postura de análise da questão social indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e na centralidade dele, como arena de disputas de projetos societários (IAMAMOTO apud BATTINI, 2003, p. 13).

Nesse sentido, tem-se considerado que o conhecimento não é isento de posicionamentos político-ideológicos e, dessa forma, carrega a possibilidade de levantar novas reflexões e posicionamentos com vistas a formas mais emancipatórias de relações sociais. Ponderando que o conhecimento pode assumir um papel político transformador, o empenho em se debruçar sobre determinados fenômenos torna possível a realização de totalizações, análises, negações e sintetizações – que serão sempre provisórias, pois a própria história o é, com vistas a entender os fenômenos de forma profunda, para além do imediatamente dado ou reproduzido.

Posicionar-se pelo materialismo histórico-dialético com vistas ao sugerido por Paulo Netto (2011) leva a assumir a perspectiva de totalidade, o que implica considerar não apenas a predominância de determinada causa nos fenômenos sociais, mas considerar seu caráter histórico, crítico, verdadeiro e contraditório. Para o autor, “[...] o conhecimento teórico é *o conhecimento do objeto – de sua estrutura e dinâmica – tal como ele é em si mesmo*, na sua essência real e efetiva, independente dos desejos, das aspirações e representações do pesquisador.” (PAULO NETTO, 2011, p. 20, grifo do autor). A opção por este método mostra que o que o pesquisador assume é uma postura crítica quanto ao que deseja conhecer, podendo lançar mão de diferentes instrumentos e técnicas para operacionalizar seu estudo e variar desde a análise documental até observações, entrevistas, tabulações etc., processo em que a apreensão do real pode se dar através de diversos caminhos. Contudo, não se pode perder de vista que a postura de análise – o método – tem considerações que o diferenciam pela perspectiva dialética e de totalidade e, nesse sentido, “[...] toda conclusão é sempre provisória [...]” (PAULO NETTO, 2011, p. 25).

Destaca-se, com tais considerações, que a posição sobre a qual se pontua a construção deste conhecimento, para além da posição ideo-política, aporta ainda para a especificidade da formação e do exercício profissional, inscritos no campo do Serviço Social.

Os assistentes sociais, pelas especificidades históricas originais do Serviço Social, exercem na divisão social e técnica do trabalho a função de executores terminais das políticas sociais (PAULO NETTO, 2004), relacionando-se diretamente com a população economicamente mais pobre e vulnerável de nossa sociedade. Esta específica localização no processo de trabalho estimula e requer uma formação acadêmica versada também na habilidade técnica dos instrumentos administrativos necessários à execução e reprodução da política social.

É possível depreender da colocação anterior que o Serviço Social, constituído de práticas profissionais concretas, se inscreve também como um campo de “resistência” ao se posicionar ao lado de setores “dominados” da sociedade; é nessa perspectiva que percebe-se como são possíveis posições críticas em relação ao conhecimento e práticas produzidas.

Esse posicionamento crítico nas relações assistentes sociais – e traduzido na atitude investigativa na produção de conhecimento – deve ter o cuidado e a reflexão sobre os impactos gerados na realidade social em que o Serviço Social como profissão intervém. São precisas as considerações de Bourguignon (2007, p. 52) nesse sentido:

E o impacto, no contexto da pesquisa, refere-se às dimensões das transformações e mudanças operadas na profissão, nas condições materiais de experiência dos sujeitos/usuários, nas ações dos profissionais de Serviço Social, nas organizações em que o profissional atua, tendo como mediação o acúmulo de conhecimento produzido pela profissão.

Outro importante aspecto apontado pela autora diz respeito à dimensão da relação “sujeitos *versus* pesquisa” em Serviço Social; tanto como demanda da prática profissional quanto sujeitos da pesquisa, esses agentes não devem ser considerados apenas como mera fonte de dados ou informações, posto que “[...] preocupar-se com o sujeito implica em não perder de vista o contexto sócio-histórico em que se insere e em que se dão as relações entre o profissional assistente social e o cidadão.” (BOURGUIGNON, 2007, p. 51). A autora pontua ainda que o grande desafio para o pesquisador assistente social que se preocupa com a centralidade do sujeito enquanto condição ontológica e não como estratégia metodológica de pesquisa é possibilitar através da pesquisa, maior visibilidade a esses atores, à sua experiência e ao seu conhecimento (BOURGUIGNON, 2007).

Para tanto, o projeto ético-político e profissional, bem como o código de ética, traduzem não só uma dimensão clara sobre os valores norteadores da profissão, mas também a relação com o(s) sujeito(s) da(s) pesquisa(s) e as análises possíveis.

Battini (2003, p. 17) reforça essa postura ao defender que a produção de conhecimento em Serviço Social deve abarcar a dimensão ético-política e a dimensão teórico-metodológica da investigação sob o prisma da teoria social crítica, e para tanto, torna-se fundamental o questionamento rico e vivo sobre a realidade, tendo em vista a possibilidade de novas explicações que alcancem o que é imediatamente dado, com vistas a formas mais emancipadas de sociabilidade. Dessa forma, a apreensão contraditória de interesses envolvidos em disputas por poder e posições e a busca por hegemonia apontam não só para uma nova forma de compreensão dessas questões para além do imediatamente posto, mas também para o que possa vir ao encontro de “[...] decifrar, publicizar e submeter ao julgamento público [...] as precondições constituintes da questão social, [...] enfocando-as para além das suas expressões imediatas, de ocasião, que tendem a se perpetuar livres de perturbações.” (BATTINI, 2003, p. 18).

Nesse sentido, não é possível discordar da necessidade de a produção de conhecimento ser pautada “[...] em fundamentos coerentes com os que orientam a profissão, como de resto, as demais estratégias que materializam valores coletivamente legitimados pelo coletivo profissional, como princípios para o ensino e o trabalho profissional [...]” (PRATES, 2012, p. 117).

Para Sposati (2007, p. 16), produzir conhecimento em Serviço Social implica em tomar como pressuposto que “[...] como prática profissional transformada em profissão”, o Serviço Social produz conhecimento “[...] para além de respostas práticas a diversas questões [...]”, corroborando com entendimento de que é por meio da pesquisa que o assistente social estabelece uma importante ferramenta para a leitura das relações sociais, em uma perspectiva revolucionária no sentido de não aceitar como naturais as contraditórias formas de exploração e desigualdades sociais.

## **1.2 O Conselho Estadual do Idoso de São Paulo como campo de estudo**

Partindo de uma análise dialética dessas relações, é possível reafirmar a proposta da presente pesquisa como um terreno passível de relações e inter-relações, em que a objetivação de determinado fenômeno particular só tem sentido na proposta de uma compreensão mais profunda das inclusões que o transpassam. Assim, considerar que essa abstração parte de condições históricas determinantes, que possui uma dimensão ontológica e que faz parte de considerações universais que se expressam na “imediatez” e concretude do cotidiano, é ter em vista o caráter de totalidade de tais relações.

Ao buscar-se analisar a hegemonia no Conselho Estadual do Idoso de São Paulo (CEI/SP), este trabalho procurou apreender, além das relações de disputas ou consensos que se travam nesse espaço, as potencialidades de representação, organização social e construções que ali se dão e, pela especificidade de sua composição, como se expressam as relações entre a sociedade civil e o Estado com vistas a participação e a construção de posturas e ações mais emancipatórias.

Nesse sentido, compreendeu-se a instância estadual do Conselho como uma esfera onde os conselheiros da sociedade civil se situam em contato com uma base social, por eles representada em perspectiva mais ampla, com vistas às demandas e realidades do município ou região. A representação exercida no CEI/SP, apesar de se fundamentar e ter sua ligação com a base, encontra-se em instância estatal – também de convergência política de múltiplas realidades municipais e, portanto, podendo somar à construção disputas, decisões e direções em campos decisórios de maior alcance político do que o local. Por outro lado, sendo possível perceber a instância representativa do Conselho Estadual como polarizadora das realidades concretas que decorrem no dia a dia da população envelhecida nas cidades, este também se mostra como importante interlocutor, com instâncias hierarquicamente mais formais, nas quais, de fato, se desenham as políticas e garantias sociais pactuadas nacionalmente.

Para tanto, o Conselho foi tomado como mecanismo político-formal de controle social, congregando representantes da sociedade civil organizados portadores de interesses e que, permeado pela comum identidade etária voltada ao envelhecimento, é perpassado também por interesses contraditórios. Nesse sentido, buscou-se alcançar algumas questões que perpassam o CEI/SP e as estratégias encontradas por seus atores para enfrentar os limites colocados pela realidade, a fim de discutir e fortalecer políticas e ações para o segmento que representa.

A realização da pesquisa foi organizada por matrizes analíticas que se apoiaram na fundamentação teórica de direção gramsciana, conforme construída na Primeira Parte deste trabalho. Assim, buscou-se analisar a forma com que as atividades e relações que ocorrem no CEI/SP são registradas e formalizadas e a forma com que se torna perceptível a construção do controle social e do exercício da participação em um espaço de estrutura estatal e, muitas vezes, de direção governamental que se situa entre duas instâncias federativas.

Por meio da observação dos documentos produzidos pelo CEI/SP (atas, relatórios, deliberações normativas) foi possível entender o contexto histórico em que a atenção estadual aos idosos se construiu.

Cabe registrar que as informações que de fato chegam até a página do Conselho por meio da internet refletem dificuldades institucionais de “alimentação” e atualização onde o

tempo e o conteúdo das informações que chegam a este espaço ficam comprometidas com alguns trâmites burocráticos; dificuldade esta algumas vezes apontada pelo grupo de conselheiros em reuniões que pudemos observar. Dizemos com isso, que foi possível observar como reconhecimento de uma necessidade pelo grupo a importância de se potencializar e dinamizar as informações da página virtual, mas como o manuseio dessas informações não fica na responsabilidade da secretaria do Conselho e sim de um setor responsável na estrutura do governo do estado, a “alimentação” da página parece representar uma ferramenta de difícil uso para o grupo.

Ainda assim, todo o conteúdo documental do CEI/SP tem chegado à página do Conselho e nesse sentido, optou-se em estabelecer o recorte temporal em relação à observação documental definido segundo a disponibilidade das informações publicizadas no site, ou seja, por meio de documentos registrados entre 2007 e 2015, em que primeira ata disponível é datada de 12 de fevereiro de 2007 até a publicação do *Relatório Final de Atividades* da gestão em 2015. Tal período comportou a realização da *X Conferência Estadual do Idoso* (2007) até *XIV Conferência Estadual* (2015). Dentre as atas e relatórios disponíveis, observou-se que alguns trazem apenas registros de informes gerais e presença de membros nas reuniões ordinárias, portanto, o material referendado a seguir foi utilizado de acordo com a menção à abordagem de alguma categoria de análise utilizada.

Outra fonte de dados para o estudo se constituiu por meio das falas dos conselheiros, importante recurso promovido por meio de entrevistas semiestruturadas voltadas a perceber a dinâmica das relações e percepções dos sujeitos que ocupam o espaço na atual gestão. Para tanto, buscou-se ouvir tanto os conselheiros representantes da esfera governamental quanto os representantes da sociedade civil.

A seleção dos sujeitos se deu de forma espontânea, considerando, sobretudo, o enfoque qualitativo da investigação, buscando-se reafirmar a relevância do percurso, das experiências e valores pessoais para atuar e ocupar um espaço político de representação como o investigado. Como pesquisa qualitativa, buscou-se valorizar a importância e conteúdo das vivências em detrimento à amostras mensuráveis e dessa forma, o universo dos sujeitos ouvidos não guarda relação direta com o universo total de conselheiros que representam a atual gestão, inda que foi garantido a equivalência de escutas entre representantes da sociedade civil e do governo.

Dessa forma, primeiramente realizamos contato com o presidente do CEI/SP e apresentamos o projeto da pesquisa juntamente ao pedido de autorização para realização da mesma. Posto assim, tivemos a chance de apresentar a proposta em reunião ordinária

registrada em Ata e minutar o convite para as entrevistas, que contou com adesão voluntária e foram agendadas a partir de nossos encontros nas reuniões mensais na sede do Conselho, na cidade de São Paulo, segundo a disponibilidade dos sujeitos.

No momento de apresentação houve a manifestação de seis sujeitos interessados na participação, contudo, dentre eles, uma conselheira representante governamental não conseguiu conciliar agenda para nosso encontro e uma conselheira representante da sociedade civil se desligou do Conselho antes da realização da entrevista.

As entrevistas foram realizadas seguindo roteiro pré-estruturado que buscou organizar os pontos a serem abordados, tendo em vista as categorias analíticas norteadas pelo objetivo do estudo e que cuja análise dos dados coletados é apresentada com a reprodução de partes das entrevistas transcritas, fieis à forma com que foram relatadas.

A realização das entrevistas respeitou todos os trâmites e aprovação do Comitê de Ética e Pesquisa e teve seu roteiro de questões previamente analisado – processo este esclarecido a todos os colaboradores, segundo preconizado pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). As entrevistas foram gravadas com a autorização dos participantes e transcritas tal qual registradas; para identificação dos sujeitos, respeitado o sigilo quanto à identificação de cada um deles, optou-se por usar pseudônimos segundo a posição de representação que ocupam junto ao Conselho, a saber: “*Conselheiro 1 – sociedade civil*”; “*Conselheiro 2 – sociedade civil*”; “*Conselheira 3 – governo*”; e “*Conselheira 4 – governo*”.

## CAPÍTULO 2 A CATEGORIA HEGEMONIA COMO PONTO DE PARTIDA

### 2.1 Política, ideologia e consenso

A hegemonia é um dos conceitos centrais das elaborações teóricas de Gramsci, vindo desde suas experiências mais jovens junto ao movimento operário italiano; todavia, segundo Simionatto (2011, p. 44), “[...] serão as discussões sobre a política de ‘frente única’ surgidas no III Congresso da Internacional Comunista<sup>1</sup> em 1921 que lhe possibilitaram formular a categoria da hegemonia a partir de um novo patamar teórico.”

No movimento de considerar a necessidade de aliança entre forças comunistas e os movimentos operário e socialista propostos pela III Internacional, Gramsci percebeu a diferença entre as condições da revolução socialistas nos países da Europa Central e Ocidental, o que significou considerar, por meio de uma análise histórica e conjuntural, as especificidades do Estado e da sociedade civil nas relações de produção e reprodução capitalistas de seu tempo.

Pensando a diferença entre sociedades ocidentais (Europa Central) e orientais (principalmente a Rússia), Gramsci entendeu que, nas sociedades ocidentais, as articulações entre Estado e sociedade civil eram complexas e alcançavam grande amplitude nas relações. O processo de transformação para uma sociedade socialista só poderia acontecer por meio de rupturas que se acumulariam progressivamente, uma vez que o aparato estatal se configurava como forte e coeso. Diferente disso, nas sociedades orientais onde o Estado se mostrava como absoluto, ofuscando o papel da sociedade civil, o processo de revolução só poderia se dar por meio de luta e assalto do aparato estatal pelos trabalhadores, como foi no processo revolucionário da União Soviética. Nas palavras do pensador:

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas [...]. (GRAMSCI, 2012, v. 3, p. 266).

A partir dessa análise estrutural de “duas formações diferenciadas”, a proposta revolucionária gramsciana considerou o estágio em que o capitalismo se encontrava determinado, postulando o papel da hegemonia no campo da correlação de forças, como estratégia para além do campo político, considerando também os aspectos ideológicos e culturais.

---

<sup>1</sup> Também referido como “III Internacional” ou “III Internacional Comunista”.

Por essas compreensões, Gramsci chamou de guerra de movimento o momento em que, no Oriente, a luta de classes assumiu o ataque frontal ao poder em ocasião decisiva. No entanto, nos casos ocidentais, quando o embate se dava em torno da conquista da hegemonia a ser obtida no âmbito da sociedade civil, ele identificou tal situação como “guerra de posição”, já que as disputas se travavam no campo das relações, das ideias, dos valores, ou seja, no campo da ideologia.

Já a noção de guerra de posição mostrou-se fundamental para a elaboração da ideia de *hegemonia*, uma vez que ela aponta para a correlação de forças em um campo onde o poder e a direção social se travam na política. Simionatto (2011, p. 46) sintetiza esse momento como o “[...] processo de luta para a conquista da direção político-ideológica e do consenso dos setores mais expressivos da população, como caminho para a conquista e conservação do poder.”

Para Gramsci, a hegemonia é entendida nas disputas que abarcam questões da estrutura econômica, bem como questões de organização política, cultural, ideológica, pedagógica etc., tendo em vista relações de poder que buscam legitimidade e uma “naturalização” de valores e verdades. Assim, ela deve ser entendida não apenas nas balizas de uma coerção pura e simples – já que implica a direção cultural e o consentimento social, em que legitimar determinadas verdades provoca também a “descredibilidade” de outras.

Por assim ser, a hegemonia trata-se de um processo imbricado em diversos espaços da superestrutura social (ideologia e cultura), sempre ameaçado por forças opostas que a modificam e a transformam na história. Uma determinada classe ou bloco de classes, quando se configura como dirigente, procura manter sua hegemonia sobre toda a sociedade por meio de uma “direção” ético-política, vinculada não apenas às forças materiais, mas, sobretudo, à “[...] estratégias de argumentação e persuasão, ações concatenadas e interpretações convincentes sobre o quadro social.” (MORAES, 2010, p. 55).

Luciano Gruppi (1978, p. 67) nos auxilia nessa compreensão explicando que

[...] uma classe é hegemônica, dirigente e dominante até o momento em que – através de uma classe sua ação política, ideológica, cultural – consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas e impedir que o contraste existente entre tais forças exploda, provocando assim uma crise na ideologia dominante, que leve à recusa de tal ideologia, fato que irá coincidir com a crise política das forças no poder.

Enquanto processo, Gramsci entende que a hegemonia é o que irá diferenciar a permanência e a legitimidade de determinado grupo no poder; assim, se determinada classe

chega ao poder e se torna Estado inclusive com a prerrogativa da coerção, será por meio da hegemonia no campo ideológico que ela manterá sua posição. Sem a legitimidade social, ainda que se busque garantir o controle do Estado com a força, é na direção pela hegemonia que, processualmente, a legitimidade vai se reconfigurando e mantendo a adesão social ao projeto em vigor.

Por meio desta compreensão, o pensador percebeu, observando o movimento operário da Itália, que nenhuma classe subalterna conseguiria trazer para o campo político um projeto social diferente do capitalismo, se não por meio da conquista da hegemonia.

Um novo projeto social deveria envolver a ampla massa de trabalhadores no campo dos valores, das ideologias, da cultura, capaz de promover a adesão dessa massa à nova proposta de mudança. O consenso dos trabalhadores e das classes subalternas na direção da superação do capitalismo dependeria “[...] da capacidade das classes subalternas de se converterem em força política efetiva, forjando uma unidade de objetivos que resulte na coordenação de iniciativas e princípios ideológicos [...]” (MORAES, 2010, p. 56).

E esse seria o início de um novo processo, uma vez que a transformação social se daria com a permanência dessa nova situação:

Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante mas deve continuar a ser também ‘dirigente’ [...]. (GRAMSCI, 2014d, v. 5, p. 62-63).

Assim, podemos apreender que uma das questões centrais em relação à concepção da hegemonia trata-se da dominação ideológica. Quando uma ideologia ou visão de mundo é dominante, ela suprime a realidade, muitas vezes de forma quase total, podendo encerrar dentro de si valores, crenças, verdades – inclusive verdades contraditórias. Algumas podem ser artificiais, como explicações teóricas divulgadas e reproduzidas socialmente de maneira a se mostrarem como única possibilidade real; outras ideologias são orgânicas, gestadas e também reproduzidas na própria sociedade.

[...] coloca-se o problema fundamental de toda concepção de mundo [...] que produz uma atividade prática e uma vontade nas quais ela esteja contida como ‘premissa’ teórica implícita (uma ‘ideologia’, pode-se dizer, desde que se dê ao termo ‘ideologia’ o significado mais alto de concepção do mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas) – isto é, o problema de conservar a unidade ideológica em todo o bloco social que está cimentado e unificado justamente por aquela determinada ideologia. (GRAMSCI, 2014a, v. 1, p. 98-99).

Ao destacar o valor do caráter ideológico nas relações sociais, Gramsci nos indica fatores mais arguciosos em relação à luta de classes e chama a atenção para questões como o controle ideológico e a manipulação de discursos, que serviam de sustentação para perpetuar situações postas como naturais. No campo das instituições, essa relação poderia ser colocada como duas formas distintas de controle político: a “dominação”, que se refere à direção por coerção física, legítima do Estado (polícia, forças armadas, campo das leis); e a “hegemonia” como o “controle + consenso” travado no campo ideológico com vistas ao consentimento.

Nenhum governo seria capaz de se sustentar por longo tempo se baseando apenas em estratégias amparadas em força física, por maior que fosse essa força; então, a consideração de que um poder conquistado deve ser mantido chama a atenção para a hegemonia como instrumento de conservação do poder, como estratégia de sobrevivência.

O exercício ‘normal’ da hegemonia, no terreno tornado clássico [...], caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações -, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados (GRAMSCI, 2012, v. 3, p. 96).

Por ela se dá a permeação, *em toda a sociedade*, de um sistema de valores, atitudes, crenças e moralidades que tem o efeito de conseguir apoio e força nas relações de poder. *Hegemonia*, nesse sentido, seria comparada a um princípio organizador difundido pelo processo de socialização na vida diária, e na medida em que passa a ser predominante, torna-se uma posição amplamente compartilhada, um “senso comum”, fazendo com que os valores e a direção de determinada classe se configurem como ordem natural.

Assim, a hegemonia diz respeito também ao o sucesso de uma classe na apresentação de sua definição de realidade, seus valores, sua visão de mundo, de tal forma que seja aceita por outras classes como um consenso geral ou como única maneira de se conceber o mundo. Nesse sentido, não seria possível entender hegemonia apenas como alianças entre domínios, coerções e consensos, mas torna-se importante considerar o entendimento sobre “consentimento” espontâneo entre os grupos sociais para a resolução de questões voltadas à vida e relações sociais, implicando a gerência de determinado grupo com papel diretivo.

Como domínio intelectual e moral, ela difere do domínio coercitivo e tem, como um de seus constitutivos, a capacidade de perceber que certos interesses devem ser sacrificados com o objetivo de “refinar” as formas de descrever a ideologia como visão de mundo. Dessa

forma, ela é uma maneira contínua de equilíbrio instável entre os interesses do grupo dirigente e dos grupos subordinados.

No campo estatal, o desenvolvimento da consciência sobre a necessidade de sacrificar parte de seus interesses imediatos com vistas a fazer concessões materiais faz com que a classe dirigente busque adesão da sociedade em relação a sua forma de governar e permanecer no poder, sem que precise lançar mão de uma de suas prerrogativas: a coerção.

É evidente que estes sacrifícios não podem se relacionar ao essencial, não podem comprometer a estrutura produtiva, porque se a hegemonia é ético-política, ela não deixa de ser também econômica.

Tida como processo, se o grupo que detém o poder precisa se manter “dirigente” nas palavras de Gramsci, ele não está imune da pressão das forças opostas em direção a uma nova ordem social e, nesse sentido, podemos considerar que, para o filósofo, falar em hegemonia significa falar em uma concepção dialética de crise de hegemonia, ou seja, o enfraquecimento ou a perda de poder de direção política e perda de consenso pela classe dirigente.

Se a classe dominante perdeu o consenso, ou seja, não é mais ‘dirigente’, porém, unicamente ‘dominante’, detentora da pura força coercitiva, isso significa precisamente que as grandes massas se separam das ideologias tradicionais, que não creem mais no que antes criam etc. A crise consiste precisamente no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer. (GRAMSCI, 1977 apud SIMIONATTO, 2011, p. 47).

Daí, a hegemonia pode se manifestar como direção intelectual e moral exercida no campo das ideias e da cultura, com vistas a conseguir a adesão, o consenso, e de formar uma base social que poderá apontar para uma forma alternativa de sociabilidade.

Em termos práticos, o entendimento de como o poder é concebido no campo das ideias e do conhecimento – e expresso por meio do consentimento ao invés da força – indicaria o uso de estratégias alternativas de contestação de normas e valores hegemônicos “naturalmente” dados. Queremos dizer, corroborando com a autora, que ao pontuar a função educativa que a hegemonia ganha com Gramsci, é possível deduzir que não seria suficiente “[...] lutar apenas pela extinção da apropriação privada dos meios de produção, mas se deve lutar também pela extinção elitista da cultura e do saber.” (SIMIONATTO, 2011, p. 55), e a nosso ver, pondo-se como fundamental um conhecimento libertário e crítico para a formação humana.

Mais uma vez Gramsci nos chama a atenção sobre a rede articulada de instituições culturais, que denominou “aparelhos privados de hegemonia”, incluindo a escola, a Igreja, os jornais e os meios de comunicação em geral. Esses aparelhos têm por finalidade estabelecer,

nas classes dominadas, mediante a ideologia, a subordinação passiva, e quando isso ocorre a subalternidade social também significa subalternidade política e cultural.

A partir dessa consideração, os meios de comunicação são vistos como lugar de luta entre forças sociais concorrentes, onde a classe dirigente busca incorporar todo pensamento e comportamento dentro dos termos e limites que são fixados de acordo com os seus interesses. Por outro lado existe, nas classes subalternas, a tentativa de manter e promover a validade e eficácia de suas próprias definições da realidade. Há, portanto, uma luta contínua pelo domínio entre as definições da realidade (ou ideologias) que sirvam os interesses das classes dominantes e aquelas que são detidas por outros grupos da sociedade.

A dominação não é simplesmente imposta, mas precisa ser conseguida através do consentimento espontâneo, já que a direção hegemônica não é total, mas sim uma luta constante contra resistências à dominação ideológica. O equilíbrio de forças que é atingido é sempre provisório e passível de reconquistas.

Gramsci percebeu que as relações políticas se processavam sobre um patamar de realidade diferente do proposto pela III Internacional Comunista (crença de que a própria crise do capitalismo engendraria seu colapso e superação através do desenvolvimento cada vez maior das forças produtivas) e, assim, considerou a nova fase da política derivada de relações mais complexas, advinha de mudanças nos padrões de acumulação e, principalmente, de mudanças no papel do Estado, agora como um “Estado de massas” intimamente ligado aos instrumentos privados de hegemonia, que construiria um novo tipo de dominação para sua perpetuação: a dominação ideológica, consentida por adesão das massas.

Nessa concepção, a política deixava de se identificar com o Estado e se voltava para a sociedade civil. Deixava de se reduzir à ideia de potência para se colar à ideia de hegemonia, acompanhando as alterações que se processavam na forma do Estado, nas relações Estado/economia e Estado/massas. (NOGUEIRA, 1998, p. 81).

Para o autor, foi por meio dessa compreensão da realidade que Gramsci percebeu que, se por um lado o capitalismo mostrava-se capaz de se recompor após suas crises, a classe operária também era capaz de acumular avanços no “[...] plano político e institucional (vida associativa mais rica, sufrágio universal, imprensa) [...]” (NOGUEIRA, 1998, p. 82), postulando decisivamente que a combinação de força e hegemonia não só estava dada na própria história real, mas também devia ser buscada pelo sujeito revolucionário que desejasse triunfar (NOGUEIRA, 1998, p. 85).

Dessa forma, seria importante não ignorar que, em tempos de relações políticas mais complexas, pautadas pelo exercício da hegemonia, as massas passaram a se colocar como

“sujeitos políticos” modificando o campo do Estado, não mais restrito ao espaço institucional de governo. Ao se abrirem novos canais de comunicação com o Estado, a sociedade passou a ser integrada a ele, ampliando-se as bases da negociação e do exercício político e, assim, buscando o fortalecimento do aparato administrativo-governamental, que “[...] precisaria ser reforçado e qualificado tecnicamente para compensar a deterioração da mediação parlamentar e dar conta das complexas funções de estabilizar e ‘gerenciar’ um sistema que objetivava regular tudo (da economia às relações sindicais) [...]” (NOGUEIRA, 1998, p. 76), reforçando que, para Gramsci, a compreensão de Estado é sempre a combinação de hegemonia e coerção.

De acordo com Erica Almeida (2006), particularmente para os países latino-americanos – sobretudo Argentina, Brasil e México –, a influência do pensamento gramsciano foi decisiva para a formação de uma nova intelectualidade marxista a partir da década de 1970, decidido por dois principais fatores: a vitória do Partido Comunista na Itália (1976) e a emergente crítica ao socialismo real por parte dos comunistas e militantes de esquerda em relação ao modelo da União Soviética.

Fiel às proposições de Gramsci, a leitura da “guerra de posição” colocava-se como uma nova alternativa para sociedades complexas: uma estratégia para superação do capitalismo através da transição sem necessariamente passar pelo confronto armado.

A ideia de uma transição ao socialismo, pela via da construção da hegemonia das classes subalternas (‘guerra de posição’), em substituição à luta armada e à estratégia de ‘assalto’ e ‘tomada’ do Estado, provocou uma profunda inflexão no pensamento da esquerda latino-americana no final dos anos 70, que tinha como padrão de revolução a experiência cubana, além das revoluções socialistas africanas. O reconhecimento da democracia como valor universal exigia mudanças não apenas nas estratégias revolucionárias, mas, sobretudo, na forma de conceber e tratar as conquistas da democracia moderna (fruto das lutas das classes subalternas) que merecem ser preservadas e aprofundadas num amplo processo de democratização sob a hegemonia das classes subalternas. (ALMEIDA, E. T. V., 2006, p. 29).

Esse processo histórico no pensamento da esquerda mundial trouxe um novo patamar compreensivo do papel e das possibilidades no campo da luta de classes em vista da superação da sociabilidade capitalista, rompendo de forma decisiva com os postulados da III Internacional. Para a autora, a publicação de *A democracia como valor universal* em 1980, de Carlos Nelson Coutinho, marcaria teoricamente a determinação gramsciana no cenário brasileiro, entendendo a “[...] democratização no seio da esquerda brasileira e latino-americana [...]” (ALMEIDA, E. T. V., 2006, p. 32) pontuada a partir da hegemonia

como estratégia de transição do capitalismo e os limites da democracia liberal do ponto de vista dos direitos e da equidade social.

Frente às intensas transformações que se processavam no cenário nacional a partir da década de 1980, Gramsci passou a ter papel decisivo na intelectualidade nacional como um importante referencial teórico para a leitura e para novas proposições políticas. Érica Almeida (2006) mostra que conceitos como “revolução passiva”, “transformismo” e sociedade civil do tipo “ocidental” foram importantes ferramentas na interpretação das mudanças ocorridas no país pós-64, enriquecendo o vocabulário político com concepções gramscianas. A “complexificação da estrutura social” e a “diversificação de interesses” trouxeram à tona a emergência de diferentes atores políticos – movimentos sociais e populares, sindicatos autônomos, partidos políticos de oposição, setores populares da Igreja Católica (como as Comunidades Eclesiais de Base) etc. Percebeu-se uma “[...] mudança qualitativa da ‘sociedade civil’ brasileira com a organização e o protagonismo das classes subalternas, [em que] criou-se um campo bastante propício ao desenvolvimento e à difusão de novas ideias políticas, favorecendo a revisão da prática política da esquerda brasileira.” (ALMEIDA, E. T. V., 2006, p. 34).

## **2.2 Hegemonia como caminho para a emancipação**

Na luta por direções hegemônicas, as conquistas não finalizam processos e a sociedade evidencia pontos onde grupos resistentes procuram, também, legitimidade, ou nas palavras de Gramsci (2014a, v. 1, p. 111, grifo do autor): “[...] a adesão ou não adesão da massa a uma ideologia é o modo pelo qual se verifica a crítica real da racionalidade e historicidade dos modos de pensar – *não é qualquer concepção que se torna hegemônica.*”

Ao considerar que nem todas as concepções de mundo podem ser hegemônicas, o Estado reconhece que suas ações (populares ou não) são fundamentadas em uma opinião pública junto à sociedade civil, relações estas que não são livres de tensões. Se, de um lado, há a tentativa de manutenção de certa ordem e certos interesses, por outro, as classes subalternas podem questionar determinadas direções e pressionar o governo em prol de interesses da classe trabalhadora.

Dialeticamente, se o grupo que ocupa o poder precisa se esforçar para se manter como dirigente por meio do consentimento das massas, também os grupos subalternos podem se organizar para disputarem ativamente consentimento. Para isso, faz-se importante o trabalho popular, de classe, com valores mais justos e equânimes.

A constituição de uma hegemonia das classes subalternas requer uma intensa ‘preparação ideológica das massas’, uma nova concepção de mundo, de uma nova forma de pensar (‘reforma intelectual e moral’). Nesse sentido, a hegemonia como ‘direção intelectual e moral’ incorpora uma *dimensão educativa*, na medida em que a formação de uma *consciência crítica é um dos alicerces de uma ação política que procura conquistar a hegemonia*. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 48, grifo do autor).

Foi por meio do entendimento acerca da possibilidade de um projeto societário oposto ao capitalismo que alguns teóricos brasileiros passaram a utilizar a ideia de contra-hegemonia para situar uma proposta revolucionária ao projeto de sociedade e valores postos.

Para fundamentar a opção pela ideia de contra-hegemonia, recorremos à posição de Oliveira (2013), que registra precisamente sobre o conceito não ter sido criado/trabalhado por Gramsci, mas corresponder a uma interpretação do conceito do filósofo “[...] a partir de uma perspectiva crítica, atualizada e, sobretudo estratégica, por parte de inúmeros marxistas, objetivando traduzir e demarcar, em termos de luta ideológica e material, um projeto antagônico de classe, em relação à hegemonia burguesa [...].” (OLIVEIRA, 2013, p. 4).

Por meio de revisão bibliográfica, o autor buscou, em diversos autores, a maneira com que o termo foi empregado, e em sua revisão conceitual fundamenta que

[...] o termo, que se consolidou pelo uso, significa que a luta é contra uma hegemonia estabelecida, uma luta que objetiva a construção de uma nova hegemonia, e que por isso, corresponde a um projeto de classe distinto. Não se trata de incorporar um neologismo, mas de utilizar um conceito legitimado por diversos intelectuais importantes dentro do campo marxista (ainda que poucos o definam), que fazem uso da ‘contra-hegemonia’ querendo apontar para outro projeto de classe, outro mundo possível. (OLIVEIRA, 2013, p. 4).

Com base nessas considerações, acredita-se na possibilidade da relação entre contra-hegemonia e projetos ético-políticos mais emancipatórios socialmente, em que determinado grupo acaba por possuir a capacidade de organizar a sociedade com novos valores, novas verdades, novas formas de relações em oposição ao projeto capitalista de produção e reprodução.

A ideia de hegemonia estaria associada à dominação e exploração de determinada classe unicamente por seu próprio enriquecimento e concentração de poder, e a construção de uma hegemonia das classes subalternas, dos trabalhadores, seria um processo de formação de contra-hegemonia.

Luiz (2011) sintetiza, de maneira otimista, que esse processo de luta pela hegemonia entre burguesia e classes subalternas não é estanque, mas permeado por contradições, avanços e retrocessos, mostrando-nos que os processos de oposição se dão nas relações concretas do

dia a dia. Para a autora, novos projetos são construídos cotidianamente e molecularmente, através de experiências que descontroem verdades “naturalizadas” e pouco questionadas, implementando novas posturas nas relações sociais:

Podemos considerar que a libertação do estágio inicial de exclusão das classes para um novo estágio de contra-hegemonia é ‘necessariamente uma relação pedagógica’ na medida em que indivíduos, grupos e segmentos em relação com outros pares absorvem as experiências e amadurecem concepções e práticas autônomas, podendo multiplicar possibilidades de *emancipação coletivas* [...], pois historicamente foi comprovado que de fato existe uma posição hegemônica de um lado, mas de outro não é verdade que não existe nada; existe, sim, um potencial latente ou pouco manifesto, que também constitui as possibilidades realistas de reconstrução do *espaço público emancipatório* pela via democrática. (LUIZ, 2011, p. 108, grifo do autor).

Ainda sobre o trecho supracitado, a autora chama a atenção para um conceito caro à teoria marxista, que diz respeito à emancipação. Na produção teórica desenvolvida por Marx, a conotação de emancipação não se situa igualmente na linha menos crítica que costuma conceituar emancipação como “independência” ou “autossuficiência” individual: para esse campo teórico, a emancipação humana implica no reconhecimento do homem genérico-humano, que jamais se dará sobre bases da sociedade capitalista, alienada e desigual.

Paulo Netto (2008) nos auxilia trazendo que, quando a modernidade rompeu com o Antigo Regime (feudalismo), as relações de dependência pessoal (servo-senhor) foram modificadas para relações mais independentes no capitalismo. “A humanidade se emancipa politicamente quando rompe os laços de dependência pessoal. Daí é possível uma comunidade política de iguais, mas suportada por uma sociedade civil de profundas desigualdades.” (PAULO NETTO, 2008, p. 28). Para o autor, a emancipação política é extremamente importante e fundamental, pois ela habilita padrões de acesso às lutas e direitos por parte dos trabalhadores, ainda que esteja inscrita dentro de uma democracia parcial (liberal), mas aponta que não se pode ignorar que, para Marx, essa emancipação política não tem seu fim neste exercício.

A emancipação humana supõe a ultrapassagem de uma sociedade civil onde a norma é a desigualdade. [...] Uma comunidade de homens e mulheres livres e autônomos – livres do Estado, livres da opressão – supõe a supressão de uma sociedade civil fundada no mercado e na desigualdade. (PAULO NETTO, 2008, p. 28-29).

Assim, a emancipação humana é tarefa dos próprios homens, trabalhadores, que precisam se emancipar do trabalho baseado em relações de exploração e alienação, do controle de um Estado classista, para constituir relações livres.

Para Luiz (2011), é possível observar, na História Moderna, frações de passos nessa direção. Contudo, contraditoriamente, o refluxo hegemônico para a manutenção da ordem burguesa dificulta esse processo. A autora recorre a Gramsci quanto ao entendimento de que é por meio da organização político-ideológica – também como organização pedagógica e moral no sentido de novos valores – que as classes subalternas podem oferecer risco real à supremacia burguesa, com o fim de alcançar a hegemonia de um novo projeto por meio do controle dos aparelhos ideológicos privados do Estado ou da criação de novas instituições. Dessa forma, é possível compor uma proposta para superação de relações de exploração e alienação que se distanciam da possibilidade da emancipação social.

Torna-se possível reconhecer, nessas ideias, um patamar teórico sobre a superação do capitalismo, em que o pensador percebe em seu tempo mediações entre a economia e o Estado, tais como a solidificação de sindicatos, a ampliação de direitos trabalhistas, a eleição de representantes das classes populares por sufrágio – mediações estas expostas na sociedade civil e em suas organizações, como escolas, igrejas, a pequena imprensa etc.

Ao identificar esse cenário na sociedade civil como “aparelho ‘privado’ de hegemonia”, essas instituições seriam vistas por ele como “trincheiras de luta”, porque nelas se daria o confronto entre projetos sociais e políticos que são contraditórios entre si, no quadro da disputa pela hegemonia (DORE, 2009). A luta pela hegemonia das classes subalternas não é uma luta só no campo das ideias, mas implica nas concepções de mundo acompanhadas de comportamentos, de posturas e de relações concretas. Percebe-se, assim, uma proposta revolucionária: Gramsci “[...] olha para a educação como um homem político. Pensa um programa educacional, procurando identificar métodos e práticas que propiciem aos trabalhadores sair da condição de subalternidade.” (DORE, 2009), ou seja, para uma nova condição de liberdade e emancipação humana, em que a proposta do pensador envolve análises sobre diferentes possibilidades metodológicas que poderiam propiciar a superação do “senso comum” e a formação do pensamento filosófico, que estaria relacionado à luta para a igualdade social e para a superação das divisões de classe que separam a sociedade em governantes e governados.

## CAPÍTULO 3 AS RELAÇÕES ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

### 3.1 Da concepção jusnaturalista de Estado para a inversão gramsciana de sociedade civil

É vasta a produção teórica acerca das compreensões sobre Estado na história humana – e, não diferente, esse volume é composto de diferentes conceitos e conclusões. Todavia, a definição de Estado em diferentes estudos tem revelado grande importância ao favorecer a percepção não apenas das conclusões, mas, sobretudo, dos desdobramentos políticos para se perceber, de forma crítica, alternativas que apontem para sociabilidades mais justas e livres.

Posto isso, ainda que se perceba o fato de a literatura sobre concepções de Estado ser inaugurada pelos teóricos liberais, firmando o conceito de maneira naturalizada, a-histórica e fundamentada no “contrato social”, Mendonça (2014, p. 28) nos mostra que “[...] em suas origens, a matriz liberal do Estado guardava sua própria historicidade, consistindo um instrumento essencial de enfrentamento da Igreja e seu pressuposto de um direito divino.”

Ao se buscar rigor científico para formalizar um campo tão fundamental nas relações políticas e econômicas, os teóricos liberais procuravam alcançar a mesma exatidão científica das ciências naturais para fornecer explicação lógica e universal com a ciência dos homens. Por essa razão, as teorias sobre Estado na concepção liberal foram acentuadamente marcadas:

A ideia subjacente a tal formulação era a ‘negação’ da História, posto que, somente para além dela, poder-se-ia verificar uma ‘lei universal da conduta humana’. Daí decorreu a noção de ‘estado de natureza’, considerada como princípio da ‘conduta humana universal’ e base do conceito liberal de Estado. (MENDONÇA, 2014, p. 29).

Para Montaño e Duriguetto (2011), as primeiras compreensões de Estado são concebidas como expressão científica ou resultado racional, formalizado segundo postura positivista, portanto, conforme a sua natureza. Assim, tanto as expressões mais originais quanto combinações entre elas ficaram situadas em dois campos, por assim dizer: as “[...] teorias realistas, que descrevem o Estado tal como é (de Maquiavel aos teóricos da razão do Estado) e as jusnaturalistas (de Hobbes a Rousseau e Kant), que propõe modelos ideais de Estado.” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 22-27).

Por meio do processo da Modernidade – que pontuou novos paradigmas para a humanidade ao afirmar a razão no lugar da fé, a ciência no lugar dos mitos e a república no lugar da monarquia, baseando-se em um novo modo de produção social, e o capitalista no lugar do feudal –, a economia política foi olhada por Hegel. As críticas ao modelo liberal de Estado são introduzidas com Hegel ao situar sua censura no caráter a-histórico do Estado,

bem como na concepção de “contrato social”, responsável pela transferência ao governante de todos os poderes dos indivíduos que integravam a sociedade.

Para Paulo Fraga (2006, p. 62), se na tradição jusnaturalista o reconhecimento “[...] surge no contrato, isto é, no processo da alienação (jurídica) da propriedade” – em que o arbítrio dos proprietários é mediado e afirmado na relação das trocas objetivas –, “[...] Hegel visa preservar o estatuto racional da instituição que confere [...] efetividade universal a esse reconhecimento [...] o Estado”, mas entende que é próprio da administração do direito, da polícia e da corporação como instâncias da sociedade civil desempenhar o papel de “Estado exterior”, protegendo a liberdade pessoal e a propriedade dos desagrados corrosivos da particularidade.

Com isso, Hegel pontua o limite no entendimento de “contrato social” como fundante do Estado moderno e situa a concepção de *sociedade civil* como o outro sujeito nessa relação política. Seguindo além, entende a sociedade civil como o “sistema das necessidades” no qual as relações de produção da moderna sociedade industrial são criadas e configuradas. Porém, posto que este sistema não é capaz de existir sem ser regulado, a sociedade civil abarca também os âmbitos da administração do direito, a providência social e as instituições sociais tidas como “corporações” (Karl Ilting apud FRAGA, 2006, p. 63). Na estrutura da lógica hegeliana, a sociedade civil ocupa o lugar da particularidade como um termo médio que faz a mediação entre as expressões individuais e egoístas próprias na família, com o caráter universal e ético do Estado.

A inversão feita por Hegel à tradição liberal foi ponto de partida para que Marx pontuasse suas proposituras, percebendo a função da propriedade privada na organização política e social dos homens.

Se existe uma natureza no homem, ela possui um cunho social e, portanto, passível de transformação. Os homens teriam uma sociabilidade própria, que lhes era conferida não por um ‘contrato’, mas, sim, pelo lugar por eles ocupado no processo de produção e de trabalho onde alguns eram proprietários dos meios de produzir, enquanto outros, não. (MENDONÇA, 2014, p. 31).

Avançando na leitura proposta por Hegel, a compreensão de Estado por Marx é histórica e classista, e mais: para Marx, o Estado existia justamente para garantir à determinada classe (a dos proprietários dos meios de produção) a manutenção de sua condição de classe proprietária, sem que houvesse risco a essa condição por parte da classe dos que não possuíam tais meios.

Será sob tais pressupostos que o pensador entenderá os limites do modo de produção capitalista baseado no trabalho alienado, na exploração do homem pelo homem, em que não é possível reconhecer as necessidades humanas mais legítimas, da mesma maneira que não é por meio do Estado que as relações de exploração e alienação entre as classes serão superadas.

Segundo Mendonça (2014), para o filósofo alemão que discorda da concepção “natural”, o Estado é socialmente e historicamente explicável, e ao pontuar sua crítica no caráter classista do Estado, ele aponta que

[...] com a criação da grande indústria e do mercado mundial, a burguesia conquistou finalmente a dominação política exclusiva no moderno Estado parlamentar. Um governo moderno é tão somente um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa (MARX; ENGELS, 2012, p. 27).

Assim, para Marx, o Estado passou a ser concebido como produto da sociedade que expressa suas contradições e as perpetua. O modelo de produção de determinada época histórica molda a sociedade e suas relações e esta, conseqüentemente, molda o Estado; como no modo de produção capitalista a burguesia controla os meios de produção e as relações de trabalho, ela acaba estendendo seu poder ao Estado, que funcionará como um elemento de defesa de interesses próprios de determinada classe por meio de aparelhos de coerção, normas e leis.

Sobre tal estrutura e conformação, o Estado possui, no processo de produção capitalista, o monopólio legítimo da força e da violência como sua principal forma de valer sua natureza de classista.

Considerando o momento histórico em que Marx realiza suas constatações, é possível entender porque o aspecto repressivo/coercitivo se determinava como característica relevante em época de escassa participação política, “[...] quando a ação do proletariado se exercia através de vanguardas combativas, mas pouco numerosas [...]” (COUTINHO, 2011, p. 23), contexto histórico bem diferente, em que Gramsci tecerá seu entendimento sobre o fenômeno estatal, principalmente levando em conta a socialização da política (conquista do sufrágio universal), a criação de grandes partidos políticos de massa e a ação de poderosos sindicatos operários. Vale a pena perceber tal movimento nas palavras de Coutinho (2011, p.24):

Nesse contexto, a luta política já não se travava apenas entre uma burguesia entrincheirada no Estado e nas vanguardas ativas, mas restritas da classe operária. Todo um tecido complexo de organizações sociais e políticas, envolvendo também as camadas médias e também a burguesia, espalha-se agora pelo conjunto da sociedade capitalista. Entre os aparelhos executivos (civis e militares) do Estado e o mundo das relações sociais de produção – entre o que Gramsci chamou,

respectivamente, de ‘sociedade política’ e de ‘sociedade econômica’ – criou-se progressivamente uma rede de organizações com um papel efetivo na vida política, na medida em que essas organizações são peças decisivas nos mecanismos de reprodução da sociedade como um todo.

Nessa direção, o estudioso nos mostra que Gramsci elaborará um de seus principais conceitos: o de *sociedade civil*. Considerando a ideia de rede de organizações destacada anteriormente, ele remete sua leitura a uma esfera do ser social que vem designar o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias. Ela é parte do Estado, uma “[...] arena da luta de classes, na qual os diferentes grupos sociais lutam para conservar ou conquistar hegemonia.” (COUTINHO, 2011, p. 25).

Por meio desse processo, são nas formulações de Gramsci sobre “Estado Ampliado” que nos torna possível considerar as próprias condições de produção e reprodução das relações sociais no capitalismo como integradas nas unidades econômica e ético-política – unidades estas que se processam e dão concretude à superestrutura social, permeada de ideologias:

A estrutura e as superestruturas formam um ‘bloco histórico’, isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção. Disto decorre: só um sistema totalitário de ideologias reflete racionalmente a contradição da estrutura e representa a existência das condições objetivas para a subversão da práxis. [...] O raciocínio se baseia sobre a necessária reciprocidade entre estrutura e superestrutura (reciprocidade que e precisamente o processo dialético real) [...]. (GRAMSCI, 2014a, v. 1, p. 250-251).

Para Gramsci, o Estado é concebido de forma complexa e contraditória, sendo necessário considerá-lo não como uma organização “[...] de um grupo ou fração de classe, como no caso de outras vertentes marxistas [...]”, mas como a representação de “[...] uma expressão universal de toda a sociedade, incorporando até mesmo as demandas e interesses dos grupos subalternos, mesmo que deles extirpando sua lógica própria.” (MENDONÇA, 2014, p. 34), avançando ainda na consideração de superar “[...] as dicotomias vontade *versus* imposição, sujeito *versus* sociedade e base *versus* superestrutura, através de uma análise cuja ênfase é histórica.” (FONTES; MENDONÇA, 2012, apud MENDONÇA, 2014, p. 34).

O que a autora sinaliza é a condição de que, para o entendimento da superestrutura social na perspectiva dos apontamentos tratados no capítulo anterior, Estado e sociedade civil são composições do mesmo arcabouço social – ou na perspectiva gramsciana de Estado Ampliado, entendida através dos dois conceitos-chave: sociedade política e sociedade civil.

O primeiro e mais claro nos *Cadernos* refere-se ao Estado em seu sentido restrito, ou os aparelhos governamentais incumbidos da administração, da organização dos grupos em confronto, do exercício da coerção, também denominado de “Estado político” ou “Estado-

governo”. O segundo, mais complexo em sua obra, prevê que a noção de sociedade civil implica no conjunto dos organismos chamados de “privados” ou “aparelhos privados de hegemonia”, no sentido da adesão voluntária de seus membros (MENDONÇA, 2014).

Assim, para Nogueira (1998), olhar para o Estado do ponto de vista de Gramsci implica considerá-lo uma “instituição efetivamente complexa, dilatada, invasiva”, onde a dominação política era redefinida: a coerção – o “monopólio legítimo da violência”, ação típica da “sociedade política” – tinha de estar cada vez mais sintonizada com a busca de consensos, por parte dos que são governados.

O terreno das associações privadas tornava-se, assim, uma espécie de ‘dimensão civil’ do Estado, base material da hegemonia política e cultural. Estado (coerção) e sociedade civil (consenso) passavam, desse modo, a ser vistos como instâncias distintas, mas integradas, formando uma unidade – não uma antítese, menos ainda uma dicotomia. Reuniam-se, portanto, dialeticamente. (NOGUEIRA, 1998, p. 84).

O autor sinaliza a necessidade de não se incorrer no risco de considerar esses dois campos conceitos mecânicos, desprovidos de organicidade. Pela perspectiva gramsciana, a maneira com que foram concebidos *Estado* e *sociedade civil* deve considerar a relação dialética que, no campo de correlações de forças, posicionam indivíduos enquanto grupos privados e enquanto corpo político. Mendonça (2014) destaca que a divisão entre essas esferas é puramente didática para Gramsci, e adverte que “[...] o esquema simplificado segundo o qual Estado corresponde à coerção e a sociedade civil à hegemonia, reduz, em muito, a complexidade da análise gramsciana.” (LIGUORI, 2006 apud MENDONÇA, 2014, p. 34).

Na visão do pensador, o Estado capitalista é constituído por duas esferas, ou seja, “sociedade política” (que governa através da força) e “sociedade civil” (que governa por meio do consentimento), e no qual os homens constroem seu projeto societário, seu tempo histórico, por meio da inter-relação social. Na sociedade civil, os sindicatos, os partidos políticos e as instituições “privadas” são constantemente influenciados pela sociedade política, uma vez que esta abarca a classe detentora do poder econômico, coercitivo e ideológico, e usa da hegemonia para permanecer com esse poder. Nas palavras do pensador, a relação desses dois campos se processa de modo inter-relacionado, ou seja, são campos “conectados”:

Podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’, planos que correspondem,

respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo ‘jurídico’. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. (GRAMSCI, 2014b, v.2, p. 21).

Segundo o pensador, o governo político é formado:

1) do consenso ‘espontâneo’ dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce ‘historicamente’ [...]; 2) do aparelho de coerção estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade [...]. (GRAMSCI, 2014b, v. 2, p. 21).

Gramsci institui uma nova forma de concepção das relações políticas com tal construção, forma essa que supera a visão de Estado como um ente específico de determinado grupo ou fração de classe, em que ele passa a “[...] representar uma expressão universal de toda a sociedade, incorporando até mesmo as demandas e interesses dos grupos subalternos, mesmo que deles extirpando sua lógica própria” (MENDONÇA, 2014, p. 34). Para a autora, falar em Estado na perspectiva gramsciana deve remeter, necessariamente, à compreensão de Estado “Ampliado”, ou seja, sociedade civil + sociedade política, posta a superação do “[...] dualismo das análises que separavam e contrapunham a base à superestrutura, integrando sociedade política e sociedade civil numa só totalidade, em constante interação, no âmbito do que ele considerava as superestruturas.” (MENDONÇA, 2014, p. 34).

### **3.2 A centralidade da sociedade civil no exercício político**

Assim como as concepções de Estado, a categoria sociedade civil foi observada nas ideias filosóficas e políticas de diferentes períodos históricos, e suas primeiras elaborações aparecem nos marcos do pensamento moderno, através da tradição liberal contratualista de Hobbes, Locke e Rousseau. Todavia, seria com a “[...] elaboração dialética de Hegel o início do debate sobre a emergente sociedade civil capitalista, esfera de expressão dos interesses individuais e coletivos.” (SIMIONATTO, 2010, p. 29). Para a autora, nesse trajeto, a sociedade civil tida sempre como contraposta ao Estado, apareceria sob diversas matrizes teóricas liberais, que a conceberam como sendo desde o espaço das virtudes até o terreno das misérias e do egoísmo humano.

No marxismo, o conceito de sociedade civil, segundo os estudos de Moreira Neto (2010), é observado na *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* (1843), quando invertendo a proposta hegeliana, ele aparece não como “predicado” do Estado, mas como “sujeito” dele.

Marx percebe que o Estado emerge do caráter classista da sociedade – e não de qualquer classe, mas de uma determinada classe, específica, a burguesia, emerso como instrumento de poder (MOREIRA NETO, 2010, p. 41).

Contudo, será na *Ideologia Alemã* (1845-1846), com Engels, que Marx verá a sociedade civil a partir de uma nova constatação, fundamentada na afirmação de que a história humana é a existência de homens vivos e só pode ser garantida por meio da produção e intercâmbio de bens, em que a autoconstrução da existência humana só pode se dar pela mediação do trabalho (MOREIRA NETO, 2010, p. 42).

Dessa forma,

[...] é a centralidade ontológica do trabalho que permite a Marx não identificar, como em Hegel, as corporações como partes da sociedade civil. Esta corresponde à base material de produção e intercâmbio da vida humana, a esfera econômica, sendo assim o momento infraestrutural. Assim, os outros complexos que compõem a totalidade social são momentos superestruturais (com autonomia sempre relativa diante da base) que surgem para cumprir funções sociais específicas [...]. (MOREIRA NETO, 2010, p. 43).

No entendimento de Marx, a produção social da vida leva os homens a estabelecerem relações que são determinadas por essa produção, e essas relações são a própria superestrutura, englobando, nesse sentido, toda a vida material e espiritual dos homens.

Para o filósofo alemão, a sociedade civil trata-se de um campo “contaminado” pelos conflitos e antagonismos de classe, uma vez que é determinado pelas relações de exploração alienadas e fetichizadas do capitalismo e “[...] só existe como unidade enganosa, na medida em que sua divisão permanece oculta, acobertada pela ideologia ou reprimida pela força do Estado [...]” (ALMEIDA, E. T. V., 2006, p. 40) enquanto instrumento gerenciador dos interesses da classe burguesa. Assim, para Marx, a sociedade civil é “[...] a esfera do egoísmo, do individualismo, da exploração e da subjugação do trabalho.” (ALMEIDA, E. T. V., 2006, p. 40).

Nesse sentido, corroboramos com a autora na assertiva de que Marx, ao cunhar a sociedade civil como “[...] o reino da exploração e da desigualdade nas relações sociais capitalistas” (ALMEIDA, E. T. V., 2006, p. 44), não deixa de vê-la também como espaço de luta de classes. E fiel a essa compreensão, Gramsci tecerá seus conceitos tendo em vista a necessidade de superação das formas de relações ditadas pelo capital, agora sobre outro patamar histórico-social e material: “[...] é preciso distinguir a sociedade civil tal como é entendida em Hegel e no sentido em que é muitas vezes usada nestas notas [*Cadernos*], isto é, no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como

conteúdo ético do Estado.” (GRAMSCI, 2012, p. v. 3, p. 228). Como marxista, seria com tal pressuposto que Gramsci, ao observar relações político-econômicas mais complexas, formulou um de seus conceitos mais originais: o de sociedade civil.

Ele reconhece que o estágio do capitalismo observado por Marx não trazia elementos que, em seu tempo, eram presentes – como o sufrágio universal que ampliaria a participação das massas nas decisões tomadas pelo parlamento e pelo Estado, a legalização e ampliação de vários sindicatos e partidos políticos e a ampliação das funções estatais frente à sociedade.

Essa sociedade civil que tomará a atenção do pensador passa a ser tratada como os “aparelhos privados de hegemonia”, ou em outras palavras, ela passa a ser mais do que a mediação entre a família e o Estado, conforme propôs Hegel, e abarca os “[...] sistemas escolares, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura: que se dá pelos jornais, revistas, editoras, meios de comunicação de massa etc.” (MOREIRA NETO, 2010, p. 44), e mais: abarca também a própria cultura e ideologia desses aparelhos.

Além da inversão da lógica hegeliana, Gramsci inverte também a lógica de oposição entre sociedade civil e Estado, tal qual concebida na filosofia liberal; ao trazer a sociedade civil para dentro do Estado, ele estabelece um caráter concreto e histórico para ela.

Numa determinada sociedade, ninguém é desorganizado ou sem partido, desde que se entendam organização e partido num sentido amplo, e não formal. Nessa multiplicidade de sociedades particulares, [...] uma ou mais prevalecem relativa ou absolutamente, constituindo o aparelho hegemônico de um grupo social sobre o resto da população (ou sociedade civil), base do Estado compreendido estritamente como aparelho governamental-coercitivo. (GRAMSCI, 2012, v. 3, p. 257).

Dessa forma, para Gramsci, a sociedade civil é concebida como o terreno da luta política, campo em que os diferentes grupos e classes sociais se organizam para disputar hegemonia. Ela é base e parte do Estado, ou seja, uma “[...] arena da luta de classes, na qual os diferentes grupos sociais lutam para conservar ou conquistar hegemonia.” (COUTINHO, 2011, p. 25).

Ao observar o fenômeno estatal, Gramsci percebe principalmente a socialização da política, a criação de grandes partidos políticos de massa e a forma como esses tem influência nas decisões governamentais, além da ação de poderosos sindicatos operários. De acordo com Coutinho (2011, p. 24), é possível perceber esse movimento:

Nesse contexto, a luta política já não se travava apenas entre uma burguesia entrincheirada no Estado e nas vanguardas ativas mais restritas da classe operária. Todo um tecido complexo de organizações sociais e políticas, envolvendo também as camadas médias e também a burguesia, espalha-se agora pelo conjunto da

sociedade capitalista. Entre os aparelhos executivos (civis e militares) do Estado e o mundo das relações sociais de produção – entre o que Gramsci chamou, respectivamente, de ‘sociedade política’ e de ‘sociedade econômica’ – criou-se progressivamente uma rede de organizações com um papel efetivo na vida política, na medida em que essas organizações são peças decisivas nos mecanismos de reprodução da sociedade como um todo.

A sociedade civil, com base na ideia de “rede de organizações” remetida a uma esfera do ser social, vem designar o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e difusão de ideologias, um espaço possível para a construção da democracia, por meio de diferentes projetos societários e da constituição do poder político das classes subalternas.

Mas Gramsci reconhece a limitação filosófica que prende toda a compreensão da superestrutura, tida por esferas independentes e contrapostas e na qual parece imperar uma única forma hegemônica de classes, que visam perpetuar e ampliar cada vez mais o domínio pelo governo:

Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e Governo, identificação que é, precisamente, uma representação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção). (GRAMSCI, 2012, v. 3, p. 248).

Por meio dessa advertência, percebe-se a posição teórica do filósofo em relação à concepção do termo; combatendo o pensamento dualista baseado na oposição entre Estado e sociedade civil, Gramsci é capaz de evitar equívocos importantes, “[...] seja de caráter economicista e liberal, seja de caráter organicista e totalitário [...]” (SEMERARO, 1999, p. 68), ao determinar que a superestrutura é formada tanto pela sociedade política (ou o Estado restrito) quanto pela sociedade civil – e esta segunda teria duas funções radicais: a de coerção e a de construção do consenso, ou seja, ditadura e hegemonia.

Enquanto a primeira (sociedade política) está associada ao Estado [...] e representa o domínio da coerção e da força, a segunda (sociedade civil) é definida como o conjunto das diferentes instituições que expressam, organizam e difundem [...] determinada ideologia. (ALMEIDA, E. T. V., 2006, p. 52).

Segundo Semeraro (1999, p. 69), como processo filosófico-político em curso, o reconhecimento do Estado como uma estrutura “jurídico-coercitiva” só era capaz de refletir, em sua fase corporativa, as forças sócio-políticas emergentes e restritas às condições historicamente dadas e aos discursos que evocavam a ideia de “liberdade” e “neutralidade” para este Estado, e acabavam reafirmando posturas de fragmentação social e esvaziamento

político junto a essa esfera. A dualidade e contraposição entre “sociedade política” e “sociedade civil” nesse discurso favoreciam uma “[...] condição propícia à formação de ideologias totalitárias prontas a intervir, principalmente nos momentos de crise e de desorientação geral.”

Ao entender a sociedade civil como terreno das ideologias, Gramsci a coloca como o campo da hegemonia onde os diversos grupos organizados – e ninguém na sociedade é “desorganizado” (GRAMSCI, 2012, v. 3, p. 257) – disputam entre si a direção ético-política e moral da sociedade como um todo. Enquanto a sociedade política se vale do aparelho do Estado, a sociedade civil se vale dos “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, “todos os organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos” (COUTINHO, 1989 apud ALMEIDA, E. T. V., 2006, p. 53).

A fórmula de Gramsci de sociedade civil, “sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2012, v. 3, p. 248), mostra que o Estado moderno não pode se manter apenas com base em seu aparato de coerção e força (ainda que ele o caracterize e legitime), ou nas palavras do próprio pensador:

Sua mais recente fase de desenvolvimento consiste precisamente na reivindicação do momento de hegemonia como essencial a sua concepção estatal e a ‘valorização’ do fato cultural, da atividade cultural, de uma frente cultural como necessária, ao lado das frentes meramente econômicas e políticas. (GRAMSCI, 2014a, v. 1, p. 295).

É por meio da direção intelectual e moral das massas e com vistas ao consenso que o poder se perpetua. A articulação de coerção e hegemonia modifica a tradicional forma de relação entre governantes e governados, ou dirigentes e dirigidos.

Com base nessa concepção de sociedade civil – organicamente entendida na relação de sociedade política mais sociedade civil cimentada pela hegemonia – é possível considerar que os diferentes grupos sociais, ao lançarem mão de processos ideológicos com o fim de se tornarem hegemônicos e alcançarem o Estado, fazem com que um outro projeto para a sociedade, emergido das massas, seja construído por meio dessas relações, ou em outras palavras, “[...] a sociedade civil gramsciana é pensada também como espaço da reforma moral e intelectual com vistas à hegemonia das classes subalternas.” (ALMEIDA, E. T. V., 2006, p. 56).

Nesse sentido, para a autora, mais que uma ferramenta teórica, a sociedade civil é o espaço de alianças de classe e ações políticas com vistas à hegemonia, único campo capaz de superar o próprio sistema de produção capitalista. Ao superar a “consciência corporativa” que

prende a massa, os trabalhadores e os próprios sindicatos e partidos em um momento ainda “econômico-corporativo”, Gramsci estabelece o conceito de “catarse”, que expressa

[...] de maneira bastante interessante essa passagem do momento econômico-corporativo e da consciência egoístico-passional ao momento ético-político e à consciência universal. Em outras palavras, a catarse representa o momento do objetivo ao subjetivo, da classe ‘em si’ à classe ‘para si’ de Marx. (ALMEIDA, E.T.V., 2006, p. 61-62).

Nas palavras do próprio Gramsci (2014a, v. 1, p. 314),

[...] pode-se empregar a expressão ‘catarse’ para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isto significa, também, a passagem do ‘objetivo ao subjetivo’ e da ‘necessidade a liberdade’. A estrutura, de força exterior que esmaga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas.

Ao trabalhar a questão da subjetividade, Gramsci desenvolve talvez a “contribuição mais significativa” ao marxismo contemporâneo, “refundando” a própria filosofia (SEMERARO, 1999). O autor defende essa tese ao apontar que as proposições teórico-práticas do pensador alcançaram campos como o da procura dos fundamentos ético-políticos e do consenso na construção da hegemonia, da formação da consciência e a participação ativa das classes subalternas nas novas organizações sociais, o do papel da escola e da cultura, a insistência sobre a “reforma intelectual e moral”, entre outros, inovando em interpretação de criatividade e em visões de mundo naturalizadas e legitimadas no campo da política e da filosofia, inclusive dentro de algumas correntes do marxismo.

Para o autor, o momento subjetivo ou ético-político não é resultado de mudanças históricas ou consequência mecânica da configuração de estruturas econômicas, mas advém de um projeto hegemônico construído por meio das classes subalternas por meio de sujeitos ativos e conscientes. E Gramsci não concebe essa construção como algo idealizado, mas dotado de concretude e possibilidade, em que, no processo de subjetivação, as classes subalternas, tomando consciência dos “sistemas econômico-corporativos”, progressivamente assumem atitudes em contraposição à ideologia dominante até “[...] amadurecer uma visão independente e superior de mundo, para a qual convergem os diferentes grupos que lutam pelos mesmos horizontes sociais e políticos.” (SEMERARO, 1999, p. 74).

Por isso, a ideia de “catarse” enquanto um conceito gramsciano e como momento de superação de uma sociedade de relações alienadas de trabalho e de exploração e em direção ao socialismo considera a própria absorção da sociedade política pela sociedade civil, de

forma que o homem, livre e consciente, não precisaria mais do controle e da regulação que se dá pelo Estado em seu sentido instrumental. Assim, considerando a condição de sujeitos livres e ativos, “[...] Gramsci reinterpreta o conceito de homem como ser social e como cidadão de uma sociedade tão ‘civil’ que chega ao ponto de não precisar do Estado como uma instância exterior, uma vez que a liberdade toma o lugar da necessidade e o autogoverno, o lugar do comando.” (SEMERARO, 1999, p. 77).

A catarse, em termos sociais, indica outra forma de sociabilidade, ou em outras palavras, indica a superação do capitalismo na direção do que Gramsci pontuou como “sociedade regulada”.<sup>2</sup>

Nogueira (2003) nos chama a atenção para a pouca precisão com que o termo “sociedade civil” tem sido empregado atualmente, uma vez que é possível observar vários interlocutores se referindo a ideias distintas usando a mesma palavra. Com novas leituras (e não isentas de um fim ideológico), falar sobre sociedade civil implica na ampla possibilidade de posições, inclusive distantes da forma como proposta por Gramsci, em que a categoria é colocada como uma instância separada do Estado e da economia, autônoma, “potencialmente criativa e contestadora”, não comprometida com as instituições políticas e as organizações de classe.

Para o autor, a diversidade de entendimentos em relação ao posicionamento sobre sociedade civil estaria apoiada por quatro arranjos de concepção: no primeiro, tendo as sociedades contemporâneas fragmentadas, diversificadas e individualizadas, ela seria vista como subproduto expressivo do desenvolvimento capitalista; no segundo, considerando a organização de um mundo interligado e integrado economicamente, no qual o social ganhou maior transparência e maior autonomia relativa diante do político e se viu frente ao aumento sem precedentes das distâncias que separam ricos e pobres, protegidos e desprotegidos, trabalhadores e proprietários; no terceiro arranjo, pautando-se na crise da democracia representativa e das transformações socioculturais associadas à globalização, que fizeram com que a política se tornasse mais “espetacular”, mais midiática e menos controlada pelos tradicionais operadores políticos; e, por fim, o quarto, considerando a expansão da cultura democrática em geral e da cultura participativa em particular (ativismo comunitário e na esteira dele, os “novos movimentos sociais”), num terreno que já não podia mais ser plenamente

---

<sup>2</sup> *Sociedade regulada* equivale a um processo de democracia integral, no qual as funções de regulação social que as classes dominantes exercem na sociedade política seriam progressivamente absorvidas como autorregulação da sociedade civil, em que a dimensão coercitiva do Estado (sociedade política) seria a eliminada, e não a sociedade civil, responsável pela base ética do Estado, haja vista que a sociedade civil, enquanto portadora material da hegemonia (e, portanto, de uma futura hegemonia das classes subalternas), é a principal responsável pela efetivação concreta do projeto socialista, ou da sociedade regulada (ALMEIDA, E. T. V., 2006, p. 64).

regulamentado de modo estatal, impulsionando a ideia de que, finalmente, surgiu uma “[...] terceira esfera, ao largo do mercado e do Estado moderno.” (NOGUEIRA, 2003, p. 187-189).

Nesse movimento, o autor mostra que duas posições contemporâneas poderiam figurar no cenário: a primeira – e de grande influência – tida como “sociedade civil liberista”, pautada na distinção entre sociedade civil, mercado e Estado, apolítica e na qual a sociedade civil é vista “[...] como um ‘setor público não estatal’, palco de organizações que são ‘públicas’ porque estão voltadas para o interesse geral, mas que são ‘não estatais’ porque estão soltas do aparelho de Estado.” (NOGUEIRA, 2003, p. 192). Nesse sentido, ela não pode ser local de hegemonia, uma vez que os atores sociais se relacionam a fim de “maximizar seus próprios interesses” incorporando, com base na ideia da participação social, segundo o autor, a “[...] tese da participação, redefinindo-a em termos de cooperação com os governos, gerenciamento de crises e implementação de políticas [...]” (NOGUEIRA, 2003, p. 193), e fornecendo as bases teórico-conceituais da sociedade civil concebida como “terceiro setor”. As implicações dessa direção são claras:

Re-fragmentação, fechamento corporativo dos interesses, despolitização. Nela tendem a se articular movimentos direcionados para valorizar interesses particulares, atender demandas, fiscalizar governos, desconstruir e desresponsabilizar o Estado, enfraquecer ou desativar dispositivos de regulação. (NOGUEIRA, 2003, p. 193).

A segunda posição destacada pelo autor é a “sociedade civil social”, que se aproximaria mais da posição proposta por Gramsci mas que nem sempre garante o pressuposto da totalidade; nessa posição, a dimensão política é considerada, mas “[...] a luta social muitas vezes exclui a luta institucional e com ela se choca, impossibilitando ou dificultando o delineamento e a viabilização de estratégias de poder e hegemonia.” (NOGUEIRA, 2003, p. 193). Isso por que a sociedade civil é tida como uma esfera autônoma e independente, inclusive do Estado (imune a seus desvios e degradações) e do mercado, ainda que seja um campo de enfrentamentos políticos e lugar de hegemonia e “autoafirmação”.

Os interesses, aqui, se mostram refratários a articulações superiores ou à quebra de atitudes corporativas: sua maior virtude é a autonomia. Seus personagens típicos são atores que operam na fronteira do Estado: os novos movimentos sociais, fortemente concentrados na vocalização de metas não ‘materiais’, tópicas e particulares, muitas vezes concebidas como ‘políticas de identidade’ (étnicas, religiosas, culturais, de gênero). (NOGUEIRA, 2003, p. 193).

Tal entendimento se baseia na concepção de um Estado “cosmopolita” e de uma sociedade civil autorregulada, capaz de interferir no excesso ou na falta de ação tanto do

Estado quanto do mercado, e que seria formada por movimentos que buscam a afirmação de identidades globais. No fundo, a sociedade civil social exclui os interesses e as classes, supondo-se como uma espécie de universal abstrato, acessível apenas aos bons valores, aos atores “eticamente superiores”, aos representantes da “vontade geral” (NOGUEIRA, 2003, p. 194). Nesse sentido, o autor entende que, em ambas as posições, o que se tem é o entendimento da sociedade civil valorizada em si, homogênea, livre de “[...] tensões, disputas ou contradições, uma sociedade civil que ‘luta’ mas que não está atravessada por lutas.” (NOGUEIRA, 2003, p. 195) e, portanto, distante também da disputa por hegemonia.

Nessa direção, Liguori (2006) chama a atenção para o fato de como a sociedade civil passou a ocupar lugar central na discussão “neoconservadora” ou “neoliberal” a partir dos anos de 1970. Frente à crise dos modelos de socialismo real e de gestão governamental do *Welfare State*, o discurso político da direita passa a ganhar força política de forma a trazer, para a opinião pública, a aceitação da “[...] supremacia da sociedade civil sobre o Estado; da superioridade do econômico sobre o político; do privado sobre o público; do mercado sobre a programação estatal.” (LIGUORI, 2006, p. 4). Por outro lado, a sociedade civil passou a ser evocada por determinada esquerda, que via a necessidade de “atualizar” um discurso desvinculado do caráter de classe como estratégia política, agora reivindicada por uma “esquerda liberal”, segundo o autor.

Não deslocado desse cenário mundial, particularmente no Brasil, Erica Almeida (2006) sublinha duas características imbricadas à sociedade civil: a primeira em relação à “redescoberta” da sociedade civil nos anos 1970, marcada como um terreno de interesses e proposições como uma “esfera virtuosa e de oposição ao Estado-ditatorial” tomando-a como a possibilidade de representar uma nova organização e articulação de diferentes interesses; nesse sentido, a influência de Gramsci entre uma vanguarda de esquerda foi importante para situar a oposição a esta concepção. O segundo ponto destacado pela autora diz respeito, ainda sobre a sociedade civil como espaço virtuoso e homogêneo nos anos 70, ao protagonismo dos movimentos populares urbanos “[...] na definição da sociedade civil como o novo espaço de organização de interesse dos trabalhadores, haja vista o fechamento das organizações políticas tradicionais (sindicatos e partidos) [...]” (ALMEIDA, E. T. V., 2006, p. 35).

A autora defende que, a partir desses pontos, a influência de Gramsci no Brasil foi de suma importância para contrapor e desmistificar o entendimento da sociedade civil como campo homogêneo e virtuoso em relação ao “Estado opressor dos anos 70” e ao ressurgimento da sociedade civil nos anos 90 como a “nova” sociedade civil, “esfera autônoma ao Estado” (ALMEIDA, E. T. V., 2006).

Recorrendo novamente a Nogueira (2011), percebe-se que o reformismo ocorrido no Brasil a partir da década de 1990 trouxe marcas profundas para a história brasileira ao sintonizar a economia nacional, a sociedade e Estado com uma globalização econômica imune de críticas e enfrentamentos possíveis. Baseado em uma nova racionalização, a burocracia esgotada do Estado poderia ser superada com formas de “participação” capazes de circular valores, procedimentos e critérios democráticos no interior das organizações, inaugurando novas formas de controle popular. Nesse sentido, o paradigma gerencial foi decisivo ao propor “[...] controlar mais os resultados do que os procedimentos, [...] descentralizar estruturas e atividades, flexibilizar procedimentos, de modo a que se configurassem ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos-consumidores.” (NOGUEIRA, 2011, p. 51).

Ao implicar na “minimização” do Estado, o reformismo discursou negativamente sobre o que seria o papel e a natureza estatal na vida econômica e social, implicando não no que se converteu em maior eficiência e melhoria nos serviços públicos, mas em um fortalecimento do mercado, de um lado, e no apelo à sociedade civil de outro. Ao ter de responder ao processo de abertura democrática, o reformismo passou a incorporar quatro ideias “inerentes” ao discurso democrático: “[...] descentralização, participação, cidadania e sociedade civil [...].” (NOGUEIRA, 2011, p. 58).

Esse discurso é capaz de colocar a sociedade civil em um novo patamar compreensivo, delegando a ela o papel de mediadora das respostas necessárias ao novo tempo de relações e mediações, sem, contudo, desprezar a legitimidade do Estado quando fosse preciso evocá-la:

O discurso reformista privilegiou unilateralmente a importância da sociedade civil no contexto e na dinâmica da reforma do Estado. Tratou de valorizar precisamente sua contribuição para a gestão e a implementação de políticas. Assim concebida, a sociedade civil conteria um incontornável vetor antiestatal: seria um espaço diferente do Estado, não necessariamente hostil a ele, mas seguramente ‘estranho’ a ele, um ambiente imune a regulações ou a parâmetros institucionais públicos – um lugar, em suma, dependente bem mais de iniciativa, empreendedorismo, disposição cívica e ‘ética’ do que de perspectiva política, organização política e vínculos estatais. O discurso alternativo, por sua vez, ainda que impulsionado pelas ressonâncias de sua fase anterior, espelhará a operação semântica oficial. Abandonará a fronteira do Estado como campo de lutas de emancipação para se concentrar numa ideia de Estado como espaço de regulação, elaboração e implementação de políticas. Haverá menos antagonismo e mais consenso racional, menos democracia política e mais deliberação democrática. (NOGUEIRA, 2011, p. 63).

A sociedade civil, reduzida ao âmbito dos interesses privados e corporativos como esfera autônoma, sem conflitos, destituída da prática política, precisaria, de acordo com Wanderley (2012), perceber o caminho para novas práticas políticas através do estabelecimento de alianças capazes de colocar a classe trabalhadora e os movimentos sociais para dialogar, de

forma a elevar o caráter universal da emancipação necessariamente partindo dos grupos subalternos, cuja síntese é a “vontade coletiva nacional-popular”.

### 3.3 Democracia como escopo de um novo projeto societário

Ao compreender o espaço da sociedade civil como o espaço da organização cultural, Gramsci indica que a dominação para além do plano econômico se cimenta através de campos de ideologia, de cultura e de hegemonia, e, portanto, expressa o poder de uma classe dirigente sobre o conjunto da sociedade. Seria possível, através da democratização da sociedade civil, alcançar uma sociedade política democrática e, por conseguinte, um Estado democrático.

Gramsci entendeu os limites da democracia burguesa a partir da proposição grega de democracia, ou seja, ao considerar que o exercício democrático na Grécia era construído pelo debate, consenso e decisão (SCHLESENER, 2007). Ainda que existissem divergências individuais, era por meio do debate que as concepções coletivas – e, conseqüentemente, as visões de mundo coletivas – eram formuladas pela prática do diálogo.

Ele pôde vivenciar experiência parecida nos Conselhos de Fábricas, que “[...] tinham uma característica inovadora na forma organizativa, a qual alinhava e inter-relacionava o trabalho produtivo, a política e a educação [...]” (SCHLESENER, 2007, p. 11). Nessa direção e através dessa experiência, o espaço dos Conselhos se mostrou, para Gramsci, como um espaço privilegiado para compreender os limites da democracia burguesa e as possibilidades para a construção de uma democracia operária. Nos Conselhos, o pensador acreditava ser possível a gênese do próprio Estado operário.<sup>3</sup>

Gramsci conota democracia como hegemonia ao desenvolver alguns “[...] elementos de hegemonia, ou seja, de democracia no sentido moderno.” (GRAMSCI, 2014b, v. 2, p. 187), e ao fazê-lo, ele acentua a distinção entre democracia e liberalismo e estabelece um novo patamar teórico-prático para a concepção do termo, sempre no sentido revolucionário e de elevação das classes subalternas.

---

<sup>3</sup> Para a autora com quem comungamos, o entendimento de que “[...] eram os conselhos e não o partido o centro de irradiação de uma ação revolucionária, entrelaçada a uma ação educativa e de elaboração de uma nova concepção de mundo.” (SCHLESENER, 2007, p. 12) nem sempre é consensual entre os diferentes autores que trabalham com pensamento de Gramsci; corroboramos com o argumento de que, aliados à ação produtiva, os conselhos favoreciam a troca de sentimentos, experiências, conhecimentos etc., e se mostravam como espaços privilegiados de educação, de organização política e de favorecimento de uma nova cultura, revolucionária. A autora destaca que, antes de 1929, a função do partido era a “união de todas as classes oprimidas”, e com o *L’Ordine Nuovo* atuando como veículo principal para tal função foi possível a organização e atuação dos comunistas nos conselhos – o jornal colocou em prática a ideia de estudar a fábrica capitalista não só como espaço da produção, mas como organismo político – e conseqüentemente, o agente revolucionário. (SCHLESENER, 2007, p. 13).

Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe democracia entre grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente. (GRAMSCI, 2012, v. 3, p. 290-291).

A atenção do pensador italiano pela democracia não foi indiferente ao postulá-la como caminho para a superação capitalista. Nesse sentido, é necessário pontuar que a democracia como caminho de emancipação não pode ser concebida como a democracia burguesa liberal, que busca, na ideia da participação igualitária e da manifestação “universal”, a legitimidade para a garantia do poder; isso porque, na democracia burguesa, a participação nunca será “igualitária”, uma vez que a própria sociedade não o é, pois marcada pela desigualdade, exploração e alienação.

Olhando para o historicamente posto, Gramsci, ao desenvolver a intensão final da democracia, não o faz de maneira ilusória, mas concretamente possível, ou seja, não como algo a ser entendido de forma puramente teórica ou abstrata, desvinculada de relações concretas. Como elemento de classe, a democracia é também um valor, uma alternativa universal que, ainda não alcançada, sinaliza o momento histórico-corporativo de organização política social e a possibilidade de se efetivar de maneira concreta.

O Estado era concebido como algo abstraído da coletividade dos cidadãos, como um pai eterno que tinha pensado em tudo, providenciado tudo etc.; daí decorre a ausência de uma **democracia real**, de uma real vontade coletiva nacional e, portanto, em face dessa passividade dos indivíduos, a necessidade de um despotismo mais ou menos aberto da burocracia. A coletividade deve ser entendida como produto de uma elaboração de vontade e pensamento coletivos, obtidos através do esforço individual concreto, e não como resultado de um processo fatal estranho aos indivíduos singulares. (GRAMSCI, 2014b, v. 2, p. 230, grifo nosso).

É no campo político que a democracia burguesa, com determinada ideologia e limites, apelará para a justificativa de “participação” com o fim de mascarar as verdadeiras desigualdades e limites desse sistema. No senso comum, tal justificativa alimenta o imaginário social (de forma a fazer com que as pessoas acreditem estar participando politicamente, por meio de processos eleitorais, processos de escolhas democráticas), todavia perpassado por relações fundadas na desigualdade. Existe, por outro lado, a “certeza” de que a expressão numérica nesses processos eleitorais é uma lei inquestionável de expressão da “vontade de todos”. Contudo, é necessário reconhecer que o processo de representação política que desemboca nas eleições reflete uma profunda desigualdade de condições e possibilidades de organização, somadas muitas vezes à falta de transparência e manipulação de informações pela

grande mídia, que só pode resultar, de acordo com Schlesener (2007, p. 9) “[...] em mero simbolismo legitimador da ação de políticos que agem em nome de interesses individuais ou de grupos.”

A síntese feita pela autora nos auxilia nesse sentido:

A democracia concretiza-se à medida que se consolidam relações de hegemonia como processo de formação de um consenso passivo ou como forma de elaborar uma consciência crítica. O peso de cada opinião singular não é exatamente igual, pois as opiniões são formadas a partir de um ‘centro de formação, de irradiação, de difusão, de persuasão de um grupo’ que elaborou e apresentou um programa político, isto é, depende da compreensão de cada um do conjunto de relações que caracterizam a disputa política em determinada conjuntura [...]. A noção de igualdade que sustenta o sufrágio universal na democracia burguesa gera a ilusão de participação igualitária no sistema representativo, ilusão que serve para manter uma prática mistificadora ou para tolher ao homem comum ‘aquela infinitésima fração que ele possui no decidir sobre o curso da vida estatal’. (SCHLESENER, 2007, p. 9-10).

Particularmente no capitalismo, a ideia difundida pelo discurso da participação igualitária e “democrática” – buscando afirmar que é o povo que escolhe seus governantes – alimenta e reproduz um modelo de relações políticas baseada em desigualdades, no qual “[...] a desigualdade social que é produzida no modo de produção capitalista estende-se à vida política e cultural.” (SCHLESENER, 2007, p. 8). Dessa forma, a democracia passa a ser uma categoria política legítima para sustentar, perpetuar e desenvolver as condições de desigualdade engendradas no sistema de produção.

Usando as palavras de Gramsci citadas pela autora, observamos que não é possível aceitar que “[...] o número seja a ‘lei suprema’ nem que o peso da opinião de cada eleitor seja exatamente igual [...]” (SCHLESENER, 2007, p. 9), uma vez que as desigualdades econômicas, de acesso às mais básicas condições de informação, de formação, de organização tornarão a luta política desigual.

Ao defender a importância de se estudar a relação entre sociedade civil e democracia, Duriguetto (2007) aponta para o fato de que é por meio do resgate dos diferentes “valores” e leituras teóricas e prático-políticas acerca da sociedade civil que se torna possível perceber a opção pela forma com que desejamos construir a democracia de forma universal.

Isso não nos parece de pouca importância uma vez que, como já pontuado, acredita-se ser possível uma transformação social organicamente vinculada às relações mais emancipadas, livres e equânimes. Nesse sentido, a autora mostra que a grande variação de significados e diferentes usos envolvendo esses termos têm reforçado que “[...] a democracia se radicou como ‘um valor universal’, mas também se universalizaram diferentes concepções do que seria seu ‘valor’.” (DURIGUETTO, 2007, p. 25). Assim, é possível perceber que o

processo de modernização capitalista no Brasil foi fundamentalmente marcado pela ausência de democracia, ou em outras palavras, esse processo foi resultante de uma trajetória política de “[...] reformas ‘pelo alto’, as quais alijaram as classes subalternas dos processos de transformações econômicas, sociais e políticas.” (DURIGUETTO, 2007, p. 21).

O país parecia desperto para processos de participação social, sobretudo a partir de 1945, quando via expressadas pelos movimentos sindicais, pelas ligas camponesas e Comunidades Eclesiais de Base demandas relacionadas à “[...] ‘reformas de base’ de cunho democrático, popular e nacionalista [...]” (DURIGUETTO, 2007, p. 21), interrompidas pela instauração dos regimes militares em 1964 e, conseqüentemente, pela repressão dos movimentos sociais.

Para a autora, uma das implicações desse processo apontou para o fato de que, com a abertura política a partir da década de 1980, as manifestações e lutas sociais que passaram a se colocar no cenário nacional tiveram a tendência de serem aclamadas de forma positiva, pois eram compreendidas e apreciadas por suas contraposições e enfrentamentos ao que representou, por vários anos, toda autoridade e repressão popular, ou seja, o Estado. A sociedade civil é resgatada como esfera da nova esperança social. “Esse tão celebrado momento ‘positivo’ da sociedade civil tinha, como substrato teórico-político, uma imagem de sociedade civil como esfera da representação e defesa homogênea dos interesses populares.” (DURIGUETTO, 2007, p. 23).

Particularmente no período que imediatamente precede a elaboração da Constituição de 1988, esse ‘campo movimentalista’ da sociedade civil passa a incorporar e a valorizar a expansão dos canais institucionais do aparato estatal, em suas diferentes instâncias, enquanto espaço estratégico de encaminhamento de suas demandas e reivindicações. A partir dessa inflexão, um dos caminhos visualizados para a ampliação da democracia passa a ser a reivindicação da criação de canais político-institucionais para a participação dos cidadãos nos processos de discussão e negociação de políticas públicas, como, por exemplo, os conselhos de direitos. (DURIGUETTO, 2007, p. 23).

Essa tendência, somada ao discurso de pluralidade e diversidade de ações, aos movimentos e organizações no campo da sociedade civil com o argumento findado no “direito das minorias”, passou a ser concebida como o caminho mais certo à “consolidação democrática”, ao “exercício cidadão” e, conseqüentemente, ao estabelecimento da identidade da sociedade civil como a “esfera pública não estatal”.

Conforme indicado por Coutinho (1979, v. 9), já no final da década de 1970 o vínculo entre democracia e socialismo não foi pacífico durante um período na história, principalmente na época que antecedeu a Revolução de 1917 e se desdobrou depois dela; o autor nos lembra

das polêmicas entre Rosa Luxemburgo e Lenin e Trótski sobre a conservação de certos institutos democráticos sob o governo proletariado que surgira daquela Revolução (COUTINHO, 1979, v. 9, p. 33). Nesse texto, o autor vai defender que parte das concepções de democracia que se desenvolveram pela esquerda – principalmente no contexto latino-americano em um passado mais recente – se deu pela desvinculação do modelo “soviético” de socialismo e pela percepção de seu valor como universal, como fundante de uma nova sociabilidade.

Através de uma fina percepção histórica, no final dos anos de 1970, o autor identifica enquanto movimento universal as “[...] acesas polêmicas que têm hoje lugar entre as forças progressistas brasileiras, envolvendo o significado e o papel da luta pela democracia em nosso país.” (COUTINHO, 1979, v. 9, p. 34), como tarefa que não comporta a “[...] luta imediata pelo socialismo, mas sim como um combate árduo e provavelmente longo pela criação dos pressupostos políticos, econômicos e ideológicos que tornarão possível o estabelecimento e a consolidação do socialismo no país.” (COUTINHO, 1979, v. 9, p. 35).

Nesse sentido, a afirmação é categórica ao pontuar que, enquanto um valor universal, livre e emancipatório, a democracia não poderia estar contrária aos trabalhadores:

A pluralidade de sujeitos políticos, a autonomia dos movimentos de massa (da sociedade civil) em relação ao Estado, a liberdade de organização, a legitimação da hegemonia através da obtenção do consenso majoritário: todas essas conquistas democráticas, portanto, continuam a ter pleno valor numa sociedade socialista. [...] Estamos diante de formas de relacionamento social sem as quais não se cumpre o que Marx e Engels exigiam do socialismo: ‘que o livre desenvolvimento de cada um fosse a condição necessária para o livre desenvolvimento de todos’. Portanto, para aqueles que, em nome dos interesses histórico-universais dos trabalhadores, lutam pelo socialismo, a democracia política não é simples princípio tático: é um valor estratégico permanente, na medida em que é condição tanto para a conquista quanto para a consolidação e aprofundamento dessa nova sociedade. (COUTINHO, 1979, v. 9, p. 35).

A síntese transcrita acima pode indicar, entre vários postulados, que a transição para uma sociedade mais livre e igual implica não só a superação da apropriação privada dos meios de produção, mas a superação da apropriação privada de mecanismos de dominação e de direção da sociedade como um todo, suprimindo a alienação econômica e política.

Gramsci faz apontamentos em níveis moleculares dessa transformação, quiçá em uma visão ainda ideária, mas carregada de possibilidade real:

Mas a tendência democrática, intrinsecamente, não pode significar apenas que um operário manual se torne qualificado, mas que cada ‘cidadão’ possa tornar-se ‘governante’ e que a sociedade o ponha, ainda que ‘abstratamente’, nas condições gerais de poder fazê-lo: a democracia política tende a fazer coincidir

governantes e governados (no sentido de governo com o consentimento dos governados), assegurando a cada governado o aprendizado gratuito das capacidades e da preparação técnica geral necessárias a essa finalidade. (GRAMSCI, 2014b, v. 2, p. 50-51).

É importante perceber que a democracia dentro dos limites liberais precisa se fundar na ideia de um reconhecimento de uma “[...] pluralidade de sujeitos individuais e autônomos [...]” (COUTINHO, 1979, v. 9, p. 39), com interesses que se harmonizam e se coordenam nos parlamentos de forma abstrata; todavia, o empenho para a manutenção do poder político se fundamenta na afirmação de que “[...] democracia é sinônimo de pluralismo e que a defesa da hegemonia de uma classe ou conjunto de classe é, por sua própria natureza, sinônimo de totalitarismo e de despotismo.” (COUTINHO, 1979, v. 9, p. 40). Como contraponto ao caráter mistificado e abstrato da democracia dentro dos pressupostos liberais, o autor afirma que “A democracia socialista é, assim, uma democracia pluralista de massas; mas uma democracia organizada, na qual a hegemonia deve caber ao conjunto dos trabalhadores representados através da pluralidade de seus organismos (partidos, sindicatos, comunidades de base etc.)” (COUTINHO, 1979, v. 9, p. 40).

Na mesma direção, para Weffort (1992), chamar as modernas democracias de “burguesa” seria encobrir a verdadeira possibilidade do exercício democrático, em que o mais indicado, pelo que propõe, seria tomar a concepção de “democracia sob hegemonia burguesa”, pontuando os regimes de governos sob a direção do capital, uma vez que o verdadeiro problema dos trabalhadores no exercício político seria, justamente, a conquista da hegemonia no campo de uma democracia que eles pudessem considerar como sua.

Quanto ao Brasil, o autor argumenta que houve uma condição específica para se demarcar a ideia de “nova democracia”, igualmente aconteceu em outros países do mundo; apesar de grandes diferenças entre países de capitalismo central, o Brasil vivenciou a transição de um regime ditatorial à democracia não consolidada (sem a superação do passado autoritário), decorrendo em “[...] formas institucionais peculiares que enfatizam mais a **delegação** do que a **representação** (ou participação).” (WEFFORT, 1992, p. 85, grifo nosso).

Ao se observar o marco histórico que sintetizou o período de reabertura democrática no país, a Constituição Federal de 1988 não pareceu capaz de resolver o problema entre liberdade política e igualdade social:

No plano das intenções e dos princípios, um progresso considerável foi alcançado. Todavia, manteve-se a tradicional desarticulação entre instituições que garantem a liberdade política e a esfera das questões sociais. Falando sobre isso na promulgação da Constituição, o senador Afonso Arinos observou: ‘a garantia dos direitos

individuais é cada vez mais efetiva e operativa nas constituições contemporâneas, mas a garantia dos direitos coletivos e sociais, fortemente capitulados nos textos, sobretudo em países em desenvolvimento, e particularmente nas condições do Brasil, torna-se extremamente duvidosa' [...]. (WEFFORT, 1992, p. 17).

Para o autor, as questões relacionadas aos direitos sociais que constam na Carta Constitucional só foram registradas em decorrência das pressões sociais que se faziam presentes no momento de sua redação, sem, contudo, ocuparem um lugar central enquanto garantias, expressando um caráter “corporativista” de grupos e movimentos que não foram capazes de propor uma nova visão da comunidade nacional (WEFFORT, 1992, p. 18). Nesse sentido, a democracia no cenário brasileiro sempre se mostrou permeada de limites e contradições. Ainda que experiências pudessem apontar para um exercício fundado na participação e no controle social – princípios resgatados e preconizados na concepção dos Conselhos –, a efetividade da participação, segundo o autor, fica sempre na responsabilidade das classes dirigentes e suas instituições.

Coutinho (1979, v. 9) defende que a evolução política brasileira foi significativamente assinalada por um caráter elitista e autoritário; salvo “breves períodos democráticos”, a modernização política se deu por acordos entre as classes dominantes por meio de medidas aplicadas “de cima para baixo”, sempre se garantindo o essencial das relações de produção (latifúndios e dependência externa). Mas tais perpetuações encontraram seu ponto mais agudo no regime militar,<sup>4</sup> que criou as condições políticas para uma modalidade de dependência capitalista de Estado e exclusão política das massas da população nacional (COUTINHO, 1979, v. 9, p. 42). Como consequência desse quadro, observou-se uma grande debilidade histórica da democracia em terreno nacional – debilidade que não se expressa apenas no plano do pensamento social, mas “[...] na própria estrutura do relacionamento do Estado com a sociedade civil, já que ao caráter extremamente forte e autoritário do primeiro corresponde a natureza amorma e atomizada da segunda.” (COUTINHO, 1979, v. 9, p. 42).

Nas seções seguintes, alguns desdobramentos dessas indicações serão tratados juntamente com a questão dos Conselhos no contexto brasileiro, previstos a partir de 1988.

---

<sup>4</sup> Ainda em vigor quando da elaboração do texto pelo autor.

## CAPÍTULO 4 A SOCIEDADE BRASILEIRA E A REDEMOCRATIZAÇÃO PÓS-64

### 4.1 Elementos da particularidade brasileira: contextualizando a discussão

A observação que comporta a proposta desse trabalho é perpassada por grandes categorias teóricas, com vasta produção e debate em diversos campos de conhecimento. Portanto, não seria a pretensão do presente estudo tentar se esgotar todas as análises que perpassam os grandes temas desenvolvidos nesta construção. Por outro lado, ao se buscar olhar para o particular terreno brasileiro, onde se inscrevem os Conselhos, é importante reconhecer não só alguns elementos que, historicamente, foram bases para o estabelecimento desses canais inscritos no campo estatal, mas também a relação deles com a sociedade civil representada.

Ao contextualizar particularidades sobre a cultura política no Brasil, Fausto (1995, p. 262) defende que, desde o início da formação social nacional, “O povo entendia a política como um jogo ‘entre os grandes’ ou como uma troca de favores [...]”, distante da concepção acerca da política como uma instância de decisão coletiva sobre assuntos comuns.

O exercício político não era destinado à sociedade de forma mais ampla, mas sim a alguns grupos que tinham o papel de decidir sobre questões de interesse de toda a sociedade. Alimentada por traços dessa cultura e iniciada ainda no Brasil Colônia, uma das práticas políticas que marcaram significativamente a relação entre o povo e o exercício político foi traduzida na figura do “coronel”,<sup>5</sup> principal elo entre os governantes e a população. Por meio de canais de influência e geralmente dirigidos por interesses particulares, o coronel fazia com que o voto da população fosse dado a candidatos por ele indicados, pelos mais diversos “favores” possíveis.

Essas práticas reforçaram a cultura de uma “apropriação” do Estado para fins pessoais, conhecido na história brasileira como “patrimonialismo”, ou em outras palavras, como a apropriação do Estado tal qual um bem particular, baseado na equivocada compreensão acerca do que é público e do que é privado – traço que marcou a história política do Brasil, sendo

---

<sup>5</sup> A denominação de “República dos Coronéis” refere-se aos coronéis da antiga Guarda Nacional, que eram, em sua maioria, proprietários rurais com base local de poder. Isso representou uma variante de uma relação sócio-política mais geral – o clientelismo – existente tanto no campo quanto nas cidades. Essa relação era resultante da marcada desigualdade social, da impossibilidade de os cidadãos efetivarem seus direitos, da precariedade ou inexistência de serviços assistenciais do Estado, além da inexistência de carreira no serviço público. Essas características vinham do tempo de Colônia, mas na República, esses “chefes políticos” concentraram ainda mais poder. Do ponto de vista eleitoral, o “coronel” controlava os votantes em sua área de influência, concedendo “favores” que variavam desde pares de sapatos, até vagas em hospitais ou emprego para professores (FAUSTO, 1995, p. 263).

reinterpretado e ganhando novas “roupagens” nas fases posteriores da vida político-administrativa do país.

Outra dicotomia presente na história política brasileira pode ser pontuada como a contraposição entre política e técnica administrativa. Tal dicotomia ganhou apelo burocrático a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, iniciado em 1930, sendo aprofundada ainda mais mediante “direções gerenciais” com os governos militares e recebendo novo apelo no debate político da década de 1990. A implementação ocorrida no governo Vargas por meio do decreto-lei de 1938 – que criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) – previu um órgão ligado à Presidência da República com poderes bastante amplos e coerentes com os princípios do Estado Novo.<sup>6</sup>

O DASP se guiava pela percepção de uma incompatibilidade entre a “racionalidade” da administração e a “irracionalidade” da política, e pretendia estabelecer maior integração entre os diversos setores da administração pública por meio da seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo e com a adoção do sistema de mérito, buscando superar a cristalizada cultura de que o âmbito do Estado era a extensão particular de alguns atores que ocupavam o governo.

Dessa forma, o DASP foi colocado como o único ente capaz de diminuir as injunções dos interesses privados e político-partidários na ocupação dos empregos públicos e condução estatal, operacionalizando esse princípio com a implantação de concursos públicos e a afirmação da ideia de racionalidade burocrática, capacitação técnica e profissional, contrapondo a antiga imagem de “patrimonialismo” presente na cultura política nacional (BRESSER-PEREIRA, 2007). Com a queda de Getúlio Vargas em outubro de 1945, o DASP passou por um profundo processo de reestruturação, que resultaria no seu parcial esvaziamento, até sua desativação.

Ao analisar os vários impactos e rebatimentos da reforma da administração pública, Bresser-Pereira (2007) defende que as direções político-administrativas ocorridas no cenário nacional só foram possíveis porque foram desenhadas por alguns atores políticos importantes:

---

<sup>6</sup> Os princípios do Estado Novo buscaram aprofundar a organização do Estado durante os anos de 1937 a 1945, com vistas a uma reforma que fosse capaz de trazer um novo valor técnico, impessoal e burocrático à máquina estatal; dentre os temas que estruturam essa reforma, a questão da cultura passou a ser concebida em termos políticos. O regime criou seus próprios aparatos culturais, que difundiam a ideologia oficial para o conjunto da sociedade. Entre as revistas destinadas a fazer a propaganda do regime, incluíam-se *Cultura Política*, *Ciência Política*, *Estudos e Conferências*, dentre outras de caráter mais efêmero, como *Brasil Novo* e *Planalto*. Para ilustrar, no próprio subtítulo da revista *Cultura Política* lia-se: “revista de estudos brasileiros, destinada a definir e esclarecer as transformações socioeconômicas por que passava o país”. Além de relatar minuciosamente as realizações governamentais, a revista funcionava como uma espécie de central de informações bibliográficas, noticiando e resenhando todas as publicações sobre Vargas e o Estado Novo (CPDOC, [2015]).

o Pacto Popular-Nacional (1930-1959), de Getúlio Vargas, “[...] do qual participam a nova burguesia industrial, a nova burocracia pública moderna, setores da velha oligarquia e os trabalhadores, é também a primeira fase do Estado Nacional-Desenvolvimentista.” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 12), e onde se inaugurou um discurso hegemônico de “modernização” e “reorganização” nacional.

Com a instalação do Regime Militar, a nova direção do Estado privilegiou alguns setores da burocracia – em especial os dirigentes das empresas estatais, nas quais a palavra “técnica” passaria a indicar “[...] a diferença entre essa nova direção e a velha burocracia existente no serviço público em épocas passadas.” (FAUSTO, 1995, p. 513).

Tais acontecimentos não estavam deslocados de uma conjuntura internacional da acentuada Guerra Fria, quando os Estados Unidos, bastante próximos ao Brasil, ditavam direções econômicas e sociais para a manutenção de seu poder hegemônico na América Latina, procurando assim manter-se afastado do risco de quaisquer ideais comunistas que pudessem chegar às classes trabalhadoras.

E se por um lado eram feitos esforços para controlar as “ameaças” sociais que decorriam de organizações clandestinas, geralmente perseguidas, por outro a preocupação com a “saúde” do Estado justificava toda e qualquer medida legitimada pelo Regime Militar que visasse controlar os gastos públicos e promover o crescimento econômico, ainda que se justificasse ideologicamente todo o sacrifício em prol da estabilidade e da paz social.

No primeiro governo militar, após o golpe presidido por Castelo Branco (1964-1967), a preocupação com o ajuste fiscal, o ajuste das contas públicas e o controle da inflação legitimou a justificativa de que a intervenção militar era a única resposta possível para salvar o país das instabilidades políticas e econômicas que o Brasil enfrentava. Resultados desses ajustes puderam ser percebidos nos governos de Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1974), quando o crescimento econômico parecia responder às medidas tomadas; mas isso até o país se deparar com uma profunda crise internacional (crise do petróleo), e o governo Geisel (1974-1979) ser obrigado a se preocupar com o crescimento da dívida externa (250% durante seu governo). No último governo militar, já em transição, presidido por Figueiredo (1979-1985), se por um lado ensaiava-se a abertura política, por outro ele foi marcado pela intensificação da crise econômica que, inscrita mundialmente nos países de capitalismo central, decorria também da segunda crise internacional do petróleo em meados da década de 1980 (FAUSTO, 1995).

Após a reabertura democrática, desde que Sarney (1985-1990) assumiu a Presidência da República, as situações de crise econômica, inflação descontrolada e endividamento externo foram respondidas com o *Plano Cruzado* (congelamento de preços e salários e troca

da moeda). Como esta tentativa não rendeu os resultados esperados, o governo lançou, em 1995, o *Plano Cruzado II*, que também não se sustentou, implicando na substituição do então Ministro da Fazenda, Bresser-Pereira. Medidas tidas como mais ortodoxas e liberais foram tomadas, com o fim de responder à instabilidade econômica: aumento de juros, reajuste de tarifas e redução de gastos públicos – mas que, somadas à insatisfação popular, também não se mantiveram (LEITE JÚNIOR, 2012, p. 55-57).

Em 1989, já no governo de Collor (1990-1992), foi implantado o *Plano Verão*, que, incapaz de responder a uma inflação de 80% ao mês, motivou a tentativa de novas estratégias econômicas com o *Plano Collor*, que mudou a moeda, liberou o câmbio, congelou os preços e salários e reteve depósitos e aplicações do país. Houve a tentativa do *Plano Collor II*, mas o processo de impeachment interrompeu a trajetória deflagrando, em 1992, a posse de Itamar Franco (1992-1995) como presidente.

No governo de Itamar Franco, foi lançado o *Plano Real*, responsável por estabilizar a inflação e a economia brasileira; é importante considerar, sobretudo, que no contexto internacional, o capitalismo global se recuperava de uma grande depressão e passava a se reerguer após grandes crises que colocaram em questionamento modelos que primavam pela livre expansão iniciada nos “anos de ouro” do capitalismo europeu (LEITE JÚNIOR, 2012, p. 60-61).

#### **4.2 Reabertura política e a Constituição de 88: cidadania e participação social**

As orientações políticas e econômicas do ideário neoliberal<sup>7</sup> passaram a figurar no horizonte do Estado brasileiro a partir de fins dos anos 1980, mais especificamente quando da ascensão de Fernando Collor de Mello à Presidência da República. Todavia, a expressão mais forte e bem-delineada do projeto neoliberal se firmará nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Em termos mundiais, a elaboração teórica do neoliberalismo versa dos anos 1950, e sua concretização inicia-se em fins dos anos 1970, quando da subida ao poder de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, na Inglaterra.

---

<sup>7</sup> Convencionou-se designar *neoliberalismo* as teses originalmente defendidas desde os anos quarenta do século XX pelo economista austríaco F. Hayek (1899-1992). De modo geral, elas compreendem o homem como naturalmente possessivo, competitivo e calculista, e a sociedade como um meio em que o indivíduo realiza seus propósitos privados; além disso, fundam-se na ideia da natural e necessária desigualdade entre os homens. Em relação ao Estado, há uma clara tendência à diminuição de suas funções, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais (PAULO NETTO; BRAZ, 2009, p. 226).

Por certo, diante do quadro mundial desenhado pela ofensiva do capital em face da crise posta pelo fim dos “anos dourados”<sup>8</sup> e caracterizada pela reestruturação produtiva, financeirização da economia e propagação da ideologia neoliberal, muitas foram as conquistas e, igualmente, muitos os revezes políticos dos trabalhadores brasileiros no decênio de 1990.

Em fins dos anos 1980, a luta social dos subalternizados inscreveu juridicamente os direitos sociais, destacadamente o da seguridade social, sustentada pela previdência, saúde e assistência social, além dos direitos humanos e políticos na Constituição Federal de 1988. Somada a isto, está a orientação das políticas sociais no sentido da universalização, da responsabilidade pública e da gestão democrática.

Diferentemente do que ocorreu nos países de capitalismo central, a estratégia de desmantelamento do conjunto de direitos sociais e trabalhistas conquistados pelos trabalhadores sindicalizados (proporcionado pelo modelo fordista-taylorista de acumulação de capital e amparados pelo *Welfare State*) não foi necessária no Brasil: a efetividade dos direitos sociais era (e continua sendo) bastante residual, e os gastos sociais eram (e são) bem aquém das reais necessidades da imensa maioria do povo brasileiro. Essa aparente assincronia entre os tempos históricos da realidade brasileira e a configuração do capitalismo central europeu e norte-americano revela a inserção subalterna do Brasil no sistema capitalista mundial e as particularidades de nossa formação sócio-histórica.

O ajuste neoliberal desmontou a configuração estrutural das políticas sociais prevista na “Constituição Cidadã” ao solapar os princípios da universalização e da primazia da responsabilidade do Estado na sua gestão e implementação, quando permitiu e autorizou a privatização dos sistemas de seguridade social – muito embora a abertura deste setor ao capital privado tenha se iniciado em meados dos anos 1970 como parte da política econômica dos governos da ditadura militar brasileira. Desta forma, o sistema dual de acesso às políticas sociais (para os que podem e para os que não podem pagar) foi ampliado, fragilizando ainda mais o caráter de direito das políticas sociais, quando não eliminando-o, já que, retiradas da órbita do Estado e colocadas à disposição no mercado, as políticas sociais tornam-se serviços com valores comercializáveis.

A focalização e a precarização das políticas sociais são as marcas mais evidentes da atuação do Estado nesta área, juntamente com o crescimento das ações do denominado

---

<sup>8</sup> De acordo com Mandel (1982, p. 85 apud PAULO NETTO; BRAZ, 2009, p. 213-214), o que houve foi o início de uma onda longa recessiva, iniciada em meados do decênio de 1970, marcada por uma recessão generalizada envolvendo as potências imperialistas, pelo rebaixamento das taxas de lucro e pelo recuo de crescimento. Isso tudo após uma onda longa expansiva, que se estendeu de 1940 a 1970 e na qual as crises não foram extintas, mas amenizadas.

“terceiro setor” que, por meios de “parcerias” (financeiras) com o Estado, presta serviços sociais públicos às populações mais empobrecidas por meio das organizações filantrópicas, caritativas, assistenciais e voluntárias. O discurso da solidariedade “caiu como uma luva” para o empreendimento neoliberal ao divulgar o entendimento de que o enfrentamento às refrações da “questão social” é tão somente uma responsabilidade da sociedade civil, solidária e consciente de seu papel individual no mundo naturalmente desigual e injusto. O apelo à ajuda ao próximo serve de engodo para justificar e legitimar a mínima intervenção do Estado na gestão e efetivação das políticas sociais.

[...] o que era desenvolvido pelo aparelho do Estado passa agora a ser implementado no espaço local, o que era constitutivo de direito passa a ser uma atividade voluntária, fortuita, concessão, filantropia. A resposta às necessidades sociais deixa de ser responsabilidade de todos (na contribuição compulsória do financiamento estatal, instrumento de tal resposta) e um direito do cidadão, e torna-se, sob a égide neoliberal, uma opção do voluntário que ajuda o próximo, e um não direito do portador de carecimentos, o ‘cidadão-pobre’. (MONTAÑO, 2002, p. 11-12).

Sobretudo nos países latino-americanos, as políticas de desenvolvimento econômico resultaram no cumprimento de medidas que priorizavam a estabilização da economia interna e o pagamento da dívida externa, substituindo o modelo de desenvolvimento de mercado interno (Desenvolvimentismo) pelo modelo no qual a economia é regulada pelo mercado e o Estado exerce um papel mínimo na sua gestão e condução. Tudo isso intensifica problemas como a pobreza e a exclusão social, vivenciadas historicamente pela maior parte da população.

De acordo com Ugá (2004), em meio a tal conjuntura ocorreu, no ano de 1989, uma reunião voltada a discutir questões relacionadas à dívida externa dos países latino-americanos, na qual foi elaborado e proposto um conjunto de políticas e reformas requeridas para a “salvação” latino-americana. A esse conjunto de postulados chamou-se “Consenso de Washington”, cujo receituário de políticas foi utilizado por organismos internacionais (tais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, entre outros) como condicionante para a realização da renegociação da dívida desses países. Isso resultou em relações nas quais “[...] os governos latino-americanos foram transferindo sua ‘capacidade de decisão’ para aquelas entidades internacionais, que passaram a ditar o que deveria ou não se fazer [...]” (UGÁ, 2004, p. 57). Para a autora, ao invés de tais acordos resultarem na retomada do desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos, o receituário significou uma intensa piora nas condições de vida de grande parte da população mais pobre: “Ainda houve uma piora na distribuição de renda e um aumento do desemprego. Em suma, esse tipo de

política passou a significar mais crise, exclusão social e falta de investimentos no setor produtivo.” (UGÁ, 2004, p. 57).

A partir da década de 1990, as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) no governo nacional trouxeram profundas reformas nas áreas econômica e administrativa no país. Na área econômica, pode-se destacar a reforma da previdência, a proibição de indexação em contratos trabalhistas, o fim do monopólio estatal na área de energia, siderurgia e telecomunicação, ou seja, a execução do maior Plano Nacional de Desestatização (LEITE JÚNIOR, 2012, p. 63). Quanto à área administrativa, “O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que implantou o modelo de administração gerencial para as áreas-fim [...] além de criar a figura das organizações sociais para assumirem as atividades públicas.” (LEITE JÚNIOR, 2012, p. 63-64). Preconizou-se, com isso, o entendimento de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas do Estado como justificativa da busca por seu fortalecimento e sua eficiência, talvez o apelo mais marcante da reforma proposta no governo de Cardoso.

Com tal discurso, que fundamentava as reformas, identificava-se o “encarecimento” do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal, como bens e serviços, além do enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos, que se dava pelo “inchaço” e “grande volume” do Estado. Este diagnóstico buscava fundamentar a necessidade de se definir um modelo que distinguisse os segmentos fundamentais característicos da ação do Estado: diferenciar o que eram as atividades “exclusivas” das “não exclusivas” e da produção de bens e serviços. A resposta a esse diagnóstico direcionou-se ao entendimento de que a função “exclusiva” estatal seria tudo o que se limitasse ao gerenciamento, em que os demais serviços e ações passaram a ser direcionados para execução de outros setores, inclusive o empresarial. Nessa direção, o discurso consistia em legitimar as organizações sem fins lucrativos em um novo patamar de responsabilidade social, já que não sendo propriedade de nenhum indivíduo ou grupo estariam orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

Nesse cenário, a sociedade civil, as Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas de “responsabilidade social”, entre outras denominações, passam a ser “convocadas” para coassumirem juntamente com um Estado esvaziado a responsabilidade pela pobreza e pelas mais diversas expressões da questão social.

Após três derrotas no pleito nacional para presidente, Lula (2003-2010) passa a governar o Brasil em 2003, expressando o anseio nacional pelo primeiro governante brasileiro eleito pela classe trabalhadora.

A partir de sindicatos urbanos e rurais, de setores da Igreja e da classe média profissional, o Partido dos Trabalhadores se organizou com a proposta de “[...] representar os interesses das amplas camadas de assalariados existentes no país, com base em um programa de direitos mínimos e transformações sociais que abrissem caminho ao socialismo.” (FAUSTO, 1995, p. 506). Assim, Lula é eleito sob tal discurso e inicia seu exercício com a proposta de não colocar em risco a estabilidade econômica do país (LEITE JÚNIOR, 2012, p. 73), alcançando importantes avanços tanto na área macro quanto na microeconômica, conquistando confiança nacional e internacional e se amparando em um cenário de estabilidade econômica e política.

Em relação à área social, ocorreu a unificação dos programas de renda mínima em torno do Programa Bolsa Família, ganhando ampliação nos atendimentos tanto em números quanto em valores. Mais importante foi que, neste período de governo, o país presenciou “[...] a consolidação do processo democrático, com a participação da sociedade civil como agente na composição da agenda política e administrativa do país.” (LEITE JÚNIOR, 2012, p. 79).

Destaca-se, com o resgate de alguns dos aspectos históricos desse percurso brasileiro, que a participação da sociedade civil como campo de uma relação dentro do Estado esteve por vezes “desconsiderada” como agente político nos governos populistas de Vargas; “calada” e “reprimida” como ameaça política nos governos militares; “responsabilizada” como prestadora de serviços sociais frente ao encolhimento estatal no governo de Cardoso; e, resgatada ao debate nos últimos governos de direção mais popular, como os de Lula e Dilma (este último iniciado em 2011). Ainda assim, é possível considerar que a organização e mobilização popular deixaram marcas nessas diferentes direções políticas, lidas inclusive no texto legal que consolidou a normativa maior do país.

A Constituição de 1988 é tida como um marco no percurso social e político brasileiro, pois ela passa a abarcar em suas previsões legais – ainda que de forma focalista e segmentada – uma série de benefícios e garantias sociais que, até então, não eram normatizadas como direitos, além de marcar historicamente o contexto de reabertura democrática após mais de duas décadas de ditadura militar por meio do processo constituinte, que se formalizou a partir de fevereiro de 1987.

A Carta buscou refletir o anseio que o país vivenciava em relação à preocupação com os direitos políticos, civis e sociais, além de outras previsões “inéditas”, tais como o sistema

tributário baseado na descentralização da União para estados e municípios em relação a aspectos administrativos, a aposentadoria por idade enquanto garantia assegurada constitucionalmente, a “estabilidade” para os servidores ingressantes por concurso público, o modelo republicano presidencialista como forma de governo (prescrevendo um plebiscito para consulta popular em 1993) e a eleição direta para Presidente da República (FAUSTO, 1995, p. 525).

Resgatando a democracia como um valor baseado na “igualdade” e “participação” dos cidadãos, a transição do regime militar para o democrático favoreceu espaços de “[...] busca pela igualdade nos direitos civis, políticos e sociais. A efervescência dos movimentos sociais, a articulação política da classe trabalhadora e a adesão de setores do empresariado nacional à luta pela democracia [...]” (COSTA, 2006, p. 141) promoviam o desejo de construir um novo patamar de relações sociais em meio ao clima nacional que ensejava a redação da nova ordem legal para o Estado brasileiro.

Paulatinamente, a oficialização dos partidos políticos antes suspensos carregava a ideia de organização política no exercício social, registrando o reconhecimento de demandas sociais trazidas por diferentes segmentos que buscavam expressão.

Para Fausto (1995), a transição democrática que fora indicada no governo Geisel, em 1974 – e que levaria mais de treze anos para desembocar nas eleições diretas – trouxe consequências significativas para o Brasil:

A transição brasileira teve, como a espanhola, a vantagem de não provocar grandes abalos sociais. Mas teve também a desvantagem de não colocar em questão problemas que iam muito além da garantia de direitos políticos à população. Seria inadequado dizer que esses problemas nasceram com o regime autoritário. A desigualdade de oportunidades, a ausência de instituições do Estado confiáveis e abertas aos cidadãos, a corrupção, o clientelismo são males arraigados no Brasil. Certamente, esses males não seriam curados da noite para o dia, mas poderiam começar a ser enfrentados no momento crucial da transição. O fato de que tenha havido um aparente acordo geral pela democracia por parte de quase todos os atores políticos facilitou a continuidade de práticas contrárias a uma verdadeira democracia. Desse modo, o fim do autoritarismo levou o país mais a uma ‘situação democrática’ do que a um regime democrático consolidado. (FAUSTO, 1995, p. 527).

Outros desafios se colocavam nesse cenário. “A Constituição Federal de 1988 nasceu marcada por sua contradição histórica, fruto da mobilização popular, da democratização da sociedade, num contexto em que a ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social.” (COSTA, 2006, p. 148). A retomada da estabilidade e do crescimento econômico, consequência de uma série de tentativas e medidas econômicas,

refletiu diretamente na abertura econômica do país ao capital estrangeiro, reforçando o Brasil como uma economia “periférica” global no contexto mundial e, portanto, ajustando-o a esta política econômica externa por meio da privatização do Estado e da adoção de posturas de direção neoliberal, como pontuado anteriormente.

Neste cenário, a intensificação da participação social por meio dos movimentos sociais entendida na interlocução com o Estado passou a mostrar a existência de um campo social germinado desde os anos 1970, denso e diversificado, capaz lutar por espaços de expressão. O processo Constituinte que se dava nessa efervescência foi capaz de refletir tal momento histórico, atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbitos federal e local.

Para Rocha (2008, p. 133), as formas de gestão e controle das políticas públicas no período militar não contemplavam qualquer forma de participação popular; o Congresso Nacional também não era capaz de expressar controle sobre as definições das políticas sociais. Contraditoriamente,

[...] o marco mais importante da luta pela maior participação popular na esfera pública teve sua origem no bojo da resistência contra a ditadura militar, a partir dos anos 70 e ao longo dos anos 80, quando os novos movimentos populares e segmentos da classe média se organizaram, ‘de costas para o Estado’, em torno das reivindicações urbanas, como educação, saúde, moradia, saneamento e transporte coletivo. Assim, após um período de luta ‘às escondidas’ (entre 1968 e 1977), despontam novas expressões da luta social, como as Comunidades Eclesiais de Base e o vigoroso movimento operário do ABC paulista. Em 1979, acontece o congresso de refundação da UNE, e no início dos anos 80 nascem a CUT e o MST, dando origem a um período de ascensão das lutas populares no Brasil. (ROCHA, 2008, p. 134).

A autora aponta que essas formas de manifestação popular se fizeram presentes no processo Constituinte, sendo capazes de demonstrar a demanda por maior participação social na vida política do país. Nesse sentido, a Assembleia Constituinte estabeleceu um caminho processual por meio da proposta de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte, que chegou a conter mais de quatrocentas mil assinaturas (ROCHA, 2008, p. 135). A autora defende que esse processo de emendas populares “[...] foi uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional.” (ROCHA, 2008, p. 135), pelo qual a sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da Constituição Federal.

Reconhece-se que esse processo foi um dos pontos responsáveis pela forma com que a Carta Constitucional passou a ser chamada de “Constituição Cidadã”, refletindo, além dos mecanismos que foram usados para o acesso popular em sua discussão e elaboração, o próprio

registro normativo da institucionalização de participação no processo decisório federal e local. No tocante à democracia participativa, a Constituição estabeleceu os Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que a gestão das políticas sociais teriam como princípios os aspectos democrático e descentralizado.

Muitos deles passaram a desenvolver também conferências nacionais, que são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação de políticas públicas específicas. Algumas conferências são regulamentadas por lei (conferências nacionais, estaduais e municipais da Saúde e da Assistência Social); outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo, e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização. (ROCHA, 2008, p. 137).

Dentre os direitos pactuados normativamente na Carta, é possível observar a garantia da Seguridade Social como uma nova compreensão de assistência à pessoa humana. Nesta concepção, foi estabelecido o acesso universal à saúde, quando se viu contemplada a luta pela Reforma Sanitária e a aprovação do Sistema Único de Saúde com o controle social tripartite (governo, profissionais e usuários) ainda que em convivência com as empresas privadas; a previdência social, contributiva, mas estatal; e a assistência social, eletiva, desdobrada na promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social como resultado do reconhecimento constitucional de que a assistência social é um direito, figurando ao lado dos direitos à saúde e à previdência social.

Ao declarar o país como um Estado democrático e abarcar a ideia de participação social como um de seus princípios, a Constituição de 1988 precisou contemplar uma ideia de cidadania que pudesse expressar a conjuntura de atores sociais que buscavam espaços de manifestações pelas questões públicas da sociedade. Dessa forma, a concepção de cidadania estava imbricada no acesso e exercício dos direitos enquanto “estratégia política” (DAGNINO, 2004).

Destacando duas dimensões para melhor compreensão do termo, a autora entende que a experiência concreta de movimentos sociais na “[...] luta por *direitos* – tanto o direito à igualdade quanto o direito à diferença – constitui base fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania [...]” (DAGNINO, 2004, p. 104, grifo do autor). A outra dimensão diz respeito à atenção ao exercício democrático, principalmente após a crise do socialismo real; nesse sentido, “A nova noção de cidadania expressa o novo estatuto teórico e político que assumiu a questão da democracia em todo o mundo [...]” (DAGNINO, 2004, p. 104).

Posto assim, é possível entender melhor a ideia da cidadania como “estratégia política” com vistas ao aprofundamento democrático, enquanto processo de exercício e construção histórica, definida

[...] por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que seu conteúdo e seu significado não são universais, [...] mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política. (DAGNINO, 2004, p. 107).

Sob tal direção, é possível perceber que, ainda permeada por contradições e interesses hegemônicos, a tradução de direitos que foi contemplada na Constituição de 1988 demonstra segmentos populares mobilizados por novos valores, relações sociais e pela garantia de mecanismos necessários ao exercício da cidadania.

No texto constitucional, esses mecanismos são instituídos, destacando-se,

[...] em relação à gestão pública, o chamado direito à participação, a ser regulamentado através de lei (art. 37, §3º. “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta”). O artigo 193 trata dos princípios gerais da Seguridade Social, e define forma mais explícita de participação, com menção direta aos “trabalhadores, empresários e aposentados”. [...] O artigo 204, das ações governamentais na área da assistência social, estabelece a “participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. A regulamentação desse princípio, por normas infraconstitucionais, privilegiou a criação de várias estruturas, ao estilo de Conselhos de Estado. [...] apesar de partilharem desafios comuns, cada um desses espaços guarda singularidades que só podem ser analisadas em seu próprio contexto de histórico de atuação. (ROCHA, 2008, p. 137-138).

Nessa direção, o presente estudo busca maior atenção no conhecimento e análise do Conselho do Idoso, fruto do processo histórico resgatado anteriormente (ainda que de forma breve), inscrito no campo da construção de direitos e do aprofundamento das relações democráticas.

**SEGUNDA PARTE: IDOSOS, CONSELHOS E POSSIBILIDADES DEMOCRÁTICAS**

## CAPÍTULO 5 DE QUAL VELHICE FALAMOS?

### 5.1 Envelhecimento e velhice na contemporaneidade

A abordagem do processo de envelhecimento humano implica na consideração da complexidade e amplitude de possibilidades que comportam a própria vida humana. Nesse sentido, faz-se indispensável pontuar sobre quais aspectos do envelhecimento enquanto processo ou da velhice enquanto “condição” humana configura-se o pano de fundo para o estudo aqui desenvolvido. Parte-se, assim, de um fenômeno que tem se colocado de forma contemporânea, permeado por relações de produção e reprodução capitalista, observado particularmente a partir da realidade brasileira atual.

Ressalta-se, pela dimensão do estudo, pela ampla gama de material produzido sobre cada tema e pela capacidade pessoal para tanto, que não se tem a intenção de aprofundar as diferentes possibilidades que dizem respeito às especificidades do envelhecimento na interface com dimensões mais específicas de vivências particulares – como, por exemplo, a dimensão biológica (fragilidade, doenças, dependência), de transição demográfica, de estabelecimento de novos serviços e configurações familiares, entre outras. Nesse sentido, entende-se que a opção metodológica pelo Conselho do Idoso, representante de determinado segmento populacional estabelecido sobre critério etário como campo de estudo, traz o desafio de pontuar algumas questões que trouxeram para o debate público a necessidade de considerar uma parcela da população como demandatária de políticas públicas.

Assim, entende-se que, para iniciar a discussão sobre envelhecimento e/ou velhice inscrita em relações de produção capitalista, faz-se importante observar como a categoria “tempo” passa a ser concebida e valorada pelo capital.

As formas de relações e de organizações de vida entre os homens sempre tiveram uma marca temporal muito importante; contudo, segundo o que defende Mészáros (2007), pode-se perceber que, no sistema capitalista, o entendimento da temporalidade passa a ser distorcido e alienante. Com o intuito de legitimar determinados valores vigentes, a vida humana se torna significativa para os homens sociais enquanto condição única na ordem natural por meio do decorrer histórico, em que o tempo significa e torna concretas as experiências compartilhadas em cada momento na história. Para o autor,

[...] o significado em questão é o *tempo de vida dos indivíduos* potencialmente *significativo*, emergente em seu vínculo próximo com o desenvolvimento produtivo da humanidade, que pouco a pouco liberta os indivíduos dos constrangimentos brutos de

sua remota existência, restrita à mera sobrevivência, e institui para eles o poder de fazer escolhas genuínas. (MÉSZÁROS, 2007, p. 34, grifos do autor).

Nesse sentido, o desenvolvimento das potencialidades humanas está fundado necessariamente na relação do homem com outros homens, ou seja, sendo essencialmente social, o indivíduo não pode ser separado de seus grupos, pois é neles que se encontra essencialmente a possibilidade de se perceber como ser genérico, ser coletivo.

Por outro lado, o valor do tempo percebido particularmente pelo homem e o tempo da humanidade são radicalmente diferentes, e o tempo histórico da humanidade transcende o tempo dos indivíduos que, na relação capital/trabalho, se reflete como uma falsa consciência individualizada. Dessa forma, o passado (bem como a memória) e o futuro não apresentam valor para o capital, uma vez que é somente no presente que se produz e se consome, buscando-se argumentar com um discurso hegemônico a desvinculação da dimensão histórica, a qual todos os homens estão presos enquanto condição necessária para sua manutenção.

Ao considerar o campo ético-moral como um campo fundante da vida social – e, portanto, inscrito na dimensão material, concreta e histórica –, Carlos Simões (2005) entende que nas sociedades pré-capitalistas, nas quais as relações de produção eram “comunitárias”, já que não se distinguiam das demais relações sociais; uma relação de trabalho de um camponês era econômica, religiosa e moral ao mesmo tempo, ou em outras palavras: era “[...] uma relação com a comunidade, global, instintiva e espontânea.” (SIMÕES, C., 2005, p. 61). Isso porque não havia distinção entre a vida privada e comunitária, entre o privado e o público; o indivíduo era uma síntese do coletivo e do individual porque os meios de produção não eram privatizados.

Com o advento do capitalismo, as dimensões pública e privada da vida passaram a ser distintas, uma vez que toda a produção passou a se fundamentar na apropriação privada dos meios de produzir. Para além da dimensão econômica, novos valores permearam as relações entre os homens, estabelecendo um modo de agir, justificando ideologicamente valores que visavam à manutenção e conservação da ordem vigente favorável ao capital e, conseqüentemente, a manutenção da condição de trabalhadores explorados (BARROCO, 2010).

Como valor capitalista, a importância de uma pessoa está diretamente atrelada ao quanto ela é capaz de produzir (ou apropriar-se da produção de outros), e as pessoas mais velhas acabam recebendo uma “determinação” social de que, pela idade, não são mais esperadas no mercado de trabalho, alijadas também do processo de produção social.

Ao considerar o trabalho em uma perspectiva ontológica, mais que uma atividade laborativa ele é, para os homens, a forma com que se produz e reproduz a própria sociedade.

Barroco (2010), fundamentando-se em Marx, aponta que o trabalho não é obra de um indivíduo, mas da cooperação entre os homens, e só se objetiva socialmente, de modo determinado; responde às necessidades sócio-históricas, promove a sociabilidade e é “[...] inerente a todas as atividades humanas, expressando-se no fato ontológico de que o homem só pode se constituir como tal em relação com outros homens [...]” (BARROCO, 2010, p. 21-22).

Nesta perspectiva, Teixeira (2008) nos chama a atenção para o fato de que se a lógica capitalista descarta o que não lhe é “produtivo” (inclusive o trabalhador), ela também carece de uma conexão expansionista, na qual novos mercados são indispensáveis, resgatando todo os indivíduos que são capazes de consumir.

Essa proposição é importante para considerar o envelhecimento nos dias atuais, uma vez que o trabalhador envelhecido, fora do mercado de trabalho e dos processos de produção social, acaba se tornando público-alvo das políticas sociais. Por outro lado, ao trabalhador envelhecido e aposentado que conta com certos recursos, destina-se uma ampla gama de serviços capazes de vender a afirmação de que é possível não envelhecer, uma vez que, socialmente, há a compreensão de que o “velho”<sup>9</sup> é a pessoa pobre, recolhida em instituições ou na privacidade do lar, dependente, estigmatizada, incapaz e caduca (ALMEIDA, V. L. V., 2003).

Tais discursos acabam por contrapor diferentes posições de um mesmo lado, ou como se pretende argumentar, os trabalhadores ora mais amparados, ora menos amparados.

Outra consequência desse entendimento e na direção da expansão de mercados é a compreensão de que, ao se desvalorizar os velhos tomando-os como “improdutivos”, pode-se vender um status de aceitação e vida “ativa” através de uma ampla gama de serviços e produtos que buscam afirmar, em oposição à velhice, a “eterna juventude”, ou em outras palavras, “[...] a juventude perde conexão como um grupo etário específico, deixa de ser um estágio da vida para se transformar em *valor*, um bem a ser conquistado em qualquer idade, através da adoção de estilos de vida e formas de consumo.” (DEBERT, 2004, p. 21, grifo nosso).

---

<sup>9</sup> No Brasil, normalmente se diferencia terminologicamente “velhos”, “idosos” e “aposentados” (PAZ, 2004; PEIXOTO, 2007). Os trabalhadores que passam a gozar de certos benefícios previdenciários assumidos durante a vida laborativa são considerados “aposentados”, e os que dependeram do mercado informal, descobertos pela previdência em idade avançada ou situações de doença, dependentes da assistência social, são “idosos” ou “velhos” de maneira geral, o que de certa forma acaba atribuindo uma ideia “desqualificada” para a definição. Na legislação brasileira, adotou-se o termo “idoso”, como se observa na Política Nacional e no Estatuto (Leis 8.842/1994 e 10.741/2003, respectivamente). Para este trabalho, optou-se usar os termos “velho” e “idoso” igualmente, sem conotação valorativa, para fazer referência às pessoas e aos trabalhadores mais envelhecidos, cujas leis e normativas legais consideram a faixa etária a partir dos 60 anos de idade. Para o processo de *envelhecer* na sociedade, optou-se pelo termo “envelhecimento”.

O apagamento das fronteiras que separam juventude, vida adulta e velhice e das normas que indicavam o comportamento apropriado aos grupos de idade é [...] o reflexo de uma sociedade pós-fordista, marcada pela informatização da economia, pela desmassificação dos mercados de consumo, da política, da mídia e da cultura e pela fluidez e multiplicidade de estilos de vida, frutos de uma economia baseada mais no consumo que na produtividade. (DEBERT, 2004, p. 57).

Para Neri (2001), o envelhecimento humano diz respeito a um processo de mudança universal, pautado para indivíduos frente ao aumento da probabilidade de morte. O ritmo, a duração e os efeitos desse processo variam em diferentes grupos e sujeitos, dependendo de diferentes eventos nos quais, dentre eles, pretende-se destacar o caráter social. Como esse processo diz respeito ao grau de adequação de uma pessoa ao desempenho dos papéis que lhe são esperados, não seria possível desconsiderar os determinantes econômicos e sociais.

Como problema social, o envelhecimento começa a ser percebido quando as condições materiais de vida de um grupo populacional não se mostram suficientes na garantia de condições básicas para a sobrevivência. Dada certa convenção social, pelo critério idade, espera-se que os mais velhos deixem o mercado de trabalho acreditando-se que não estejam mais aptos para produzirem, quando a velhice, enquanto “invenção social” (MERCADANTE, 2003), passa a ser apreendida como fenômeno cultural, ou seja, revestida de conteúdos simbólicos, de ideologias etc. É somente na sociedade que se define o conceito de velhice e o papel dos velhos, conforme os valores e interesses que se atribuem aos sujeitos.

No célebre *Rompimento com o silêncio*, Simone de Beauvoir afirma que “O que define a condição do velho, o verdadeiro sentido de cada um deles só pode ser encontrado em seu relacionamento com os outros.” (BEAUVOIR, 1970, v. 1, p. 5), destacando a dimensão social que permeia a velhice em nossas sociedades, uma vez que ,durante tempos, viver até se tornar idoso não era uma experiência compartilhada entre as gerações, ainda mais quando as condições de vida exigiam muito, desde muito cedo.

Conforme a autora, “[...] eram muito raras as pessoas de idade avançada, tanto entre homens quanto entre as mulheres. Na plebe não se encontrava praticamente nenhuma. Dada as condições de vida dos camponeses, trinta anos para eles já representava muita idade.” (BEAUVOIR, 1970, v. 1, p. 153).

Com base nessa colocação, é possível afirmar que, além da dimensão social, a velhice está determinada também por condições materiais e objetivas de vida, e nesse sentido Teixeira (2008, p. 41) chama a atenção para o fato de que considerar o envelhecimento em uma “universalidade abstrata” é desconsiderar “[...] as condições materiais de existência na

sociedade do capital; [...] para os trabalhadores envelhecidos essa etapa da vida evidencia cada vez mais a reprodução e a ampliação das desigualdades sociais.”

Para a autora, abordar o envelhecimento do trabalhador como expressão da pauperização social remete ao entendimento da lógica capitalista de produção, que se baseia na exploração, na desigualdade e nos processos materiais de existência, considerando sobretudo o rompimento desse problema com o âmbito privado ao qual o idoso é comumente submetido. Nessa perspectiva, as questões envoltas à velhice não deveriam considerar apenas o aumento da população idosa como um problema estatístico, bem-argumentado em números por diversos autores, mas também e, sobretudo, como um problema que remete à discussão no campo da questão social, que “desnuda não só as contradições das formas de proteção social [...] mas também de controle social, de tutelas, fragmentações entre beneficiários, dentre outras.” (TEIXEIRA, 2008, p. 42).

O cuidado aos mais velhos esteve cultural e historicamente delegado à família e parentes, quando o envelhecer comumente significou abandono da vida social pela saída do mercado de trabalho. Para Neri (2001), na diferentes sociedades, cuidar dos mais velhos costumou ser obrigação da geração sequente (espera-se que o filho cuide do pai), com vistas a cumprir deveres morais de retribuição e piedade filial; de forma geral; ao redor do mundo, o cuidado dos mais velhos sempre pareceu pertencer à família como “norma” social. Geralmente, essa atribuição é feita informalmente, no percurso da vida, evitando sentimentos de culpa, dando exemplo às futuras gerações e realizando tarefas esperadas.

Esse entendimento reforça que a velhice parece ter um espaço e tempo específicos, que não os espaços e tempo de produção. Vera Lúcia Almeida (2003, p. 45) sintetiza tal concepção de forma bastante assertiva:

Para a velhice, como categoria social, destina-se um tempo e um espaço próprios: seu tempo é o passado (‘no meu tempo...!’), seu lugar, os espaços da intimidade e da privacidade, refúgio dos aposentados. Há, na modernidade, uma incompatibilidade entre velhice, presente e futuro, entre velhice e espaço público, exceto quando esse último for a praça ou o jardim, sinônimos de ociosidade e de ‘ver’ o tempo passar.

O argumento de que a sociedade tem uma dívida moral com os mais velhos remete não só à família – que deve enfrentar “particularmente” e não “publicamente” esse peso –, mas também, segundo Teixeira (2008), ao pensamento que tende a desvincular a responsabilidade do Estado pela questão social, de medidas que tendem a problematizar a ordem econômica e social; trata-se de combatê-la sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa.

Essa apelação moral que permeia a discussão e formulação de políticas para idosos no país é refletida na elaboração e oferta de serviços para essa população, bem como na justificativa da omissão de tais serviços, delegados muitas vezes ao “particular” ou ao “privado”.

Ilustrando esse ponto, Camarano e Mello (2010), mostram que o Estado ainda parece inerte na discussão sobre institucionalização de idosos incapacitados para a vida independente, sem respaldo familiar. Esses serviços sempre estiveram historicamente vinculados às organizações filantrópicas, privadas ou religiosas, e segundo as autoras, a discussão parece não ter sido assumida pelo poder público. Para ilustrar como esses atendimentos são ofertados no Brasil, Camarano e Mello (2010, p. 80) observam que

[...] foi constatado pelo Levantamento IPEA que a maioria das instituições brasileiras é privada filantrópica. Das 3.294 instituições que responderam à pesquisa, 65,2% são privadas filantrópicas; 28,2% são privadas com fins lucrativos. Apenas 170 instituições são públicas, ou seja, 5,2% do total. Das públicas, a maioria é municipal; constituem 88,4% das públicas localizadas nas regiões Nordeste e Sudeste. Ressalta-se aqui a importância das instituições religiosas; constituem 52,8% e 40,0% das instituições estabelecidas nas regiões Nordeste e Sudeste, respectivamente. Dentre essas, destacam-se as vicentinas, que são responsáveis por aproximadamente 700 instituições em todo o Brasil. O governo federal possui apenas uma instituição de residência para idosos.

De acordo com o tratado na seção anterior, com a Constituição de 1988 convencionou-se tratar como direito o tripé da Seguridade Social, e ainda como reflexo da construção histórica balizada a partir de 1923, algumas das garantias trabalhistas brasileiras foram inscritas por mobilização popular. Aponta-se, com isso, que a percepção da previdência social no país sempre foi concebida como uma política contributiva, voltada exclusivamente à parcela de trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho.

Se por um lado a previsão do direito se estende a um grupo específico de trabalhadores, por outro, tem-se a outra parcela de mulheres e homens alijados dessa garantia, situação que se reflete em fases de velhice.

O trabalhador que não é capaz de comprovar tempo de contribuição suficiente para requerer aposentadoria e sem acesso à política de previdência acaba recorrendo ao atendimento da assistência social enquanto política eletiva, reforçando a colocação de pauperização e pobreza pela qual passa essa população.

Garantido constitucionalmente, o amparo social ao idoso acaba por deter um status particular já que o Benefício de Prestação Continuada pago ao idoso contrapõe problemas

estruturais maiores, como o desemprego de familiares enquanto única forma de enfrentamento da miséria<sup>10</sup>.

Agrupamentos domésticos passam a depender diretamente do recurso assistencial como única fonte de renda. Quando em outra perspectiva, pela falta de cobertura previdenciária ou pela insuficiência de renda, idosos acabam por permanecer no exercício de algum tipo de atividade laboral, como apontado por Giatti e Barreto (2003), na maioria das vezes no mercado informal e em condições precárias de trabalho.

Dentre algumas particularidades que permeiam a velhice no Brasil, observa-se uma condição que expressa parte da precarização vivenciada por parcela da população envelhecida e que diz respeito ao fenômeno da “feminização” desse grupo. A predominância de mulheres entre os idosos é um fato que tem sido destacado por alguns autores e observado de forma mais acentuada entre a população mais velha (NERI, 2001; 2007).

Ainda que não seja um fenômeno homogêneo, os fatores que se somam a essa particularidade são observados em reação à maior presença de mulheres na população idosa, maior longevidade em comparação com a dos homens e o crescimento no número de mulheres tidas como chefes de família, posto que tal fenômeno estaria associado não só ao maior número de mulheres na população velha, mas também ao papel que elas vêm assumindo na sociedade e na família.

A indicação pela relação gênero *versus* idade tende a indicar determinações sociais que implicam na reflexão sobre a longevidade *versus* condições justas de vida, ainda que esses fatores se coloquem como pressupostos de uma sociabilidade pautada pela exploração e desigualdade.

Por serem mais longevas [...] as idosas estão mais expostas ao isolamento, à carência de cuidados, ao abandono e à violência do que os idosos [...] Quanto a maior vulnerabilidade social associada à pobreza, à baixa escolaridade e ao baixo status social, maior o risco dessas ocorrências entre os idosos de modo geral e, principalmente, entre as mulheres mais velhas, doentes e incapacitadas (NERI, 2007, p. 50).

Esse cenário em outros países, de acordo com o estudo apresentado, apontou para o maior uso de suportes formais, inscritos ou não no Estado; diferentemente da realidade brasileira, a autora identifica que os impactos da feminização da velhice ainda são tratados de

<sup>10</sup> A Constituição de 1988 estabeleceu, por meio dos artigos 201, 202 e 203, o amparo social aos idosos prevendo extinguir/substituir a então Renda Mensal Vitalícia; com a previsão de que nenhum salário pago a título de aposentadoria ou pensão poderia ser menor que o salário mínimo vigente no país, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi operacionalizado somente na Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, e destinou-se a atender a pessoa com 65 anos ou mais, com renda igual ou inferior a ¼ do salário mínimo per capita. Diferente da aposentadoria ou de um benefício previdenciário e contributivo, o BPC não dá direito a 13º salário e não se reverte em pensão para o cônjuge com o falecimento do titular, além de ser passível de revisão, caso cesse as condições que o dotaram.

forma focalizada, resultado de “[...] questão de pobreza, baixa escolaridade e educação de má qualidade na infância e na adolescência que repercutem no restante do curso da vida.” (NERI, 2007, p. 62).

Para finalizar esta seção, pontua-se ainda a direção de um dos discursos mais requisitados no tema do envelhecimento em caráter internacional: o de “envelhecimento ativo”. Diferente da opção que se argumentou até aqui, não se poderia deixar de considerá-lo, sobretudo pelo alcance que ele parece atingir junto às discussões de programas e projetos para idosos atualmente.<sup>11</sup>

Em 2002, a Organização das Nações Unidas (ONU), organizadora da *Segunda Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento*, realizada em Madri, buscou chamar a atenção da comunidade internacional para o significativo aumento no número de velhos em diversos países europeus, seguidos pelos continentes norte-americano e latino-americano.

Como resultado do encontro, observou-se a elaboração de um conjunto de orientações políticas, com o intuito de se estabelecer uma agenda acerca do tema com vistas a nortear a construção de ações voltadas para a garantia dos direitos das pessoas idosas, especialmente nos países em desenvolvimento. Dessa pactuação, resultou o documento intitulado *Plano Internacional do Envelhecimento* (ONU, 2002), além de outro importante marco com o texto *Envelhecimento Ativo: uma política de saúde*, formulado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 2005 para a Assembleia de Madri.

Dentre as direções que o material propõe para o conhecimento e intervenção no campo do envelhecimento, destaca-se a proposta de formulação de um construto sobre “envelhecimento ativo”, propondo uma direção para discussões e posturas em relação ao envelhecimento humano.

O termo visa agregar uma ideia mais abrangente ao envelhecimento “saudável”, implicando preocupações para além dos cuidados com a saúde, “[...] o reconhecimento dos direitos humanos das pessoas mais velhas e princípios de independência, participação, dignidade, assistência e autorrealização.” (OMS, 2005, p. 15).

---

<sup>11</sup> Um exemplo da presença dessa discussão no estabelecimento de políticas públicas pode ser observado no estado de São Paulo que lançou, em 2012, o Programa *São Paulo Amigo do Idoso* e o *Selo Amigo do Idoso* por meio do Decreto nº 58.047, de 15 de maio de 2012; criado como instrumento de “promoção e mobilização regional”, o Programa tem a proposta de envolver diversos setores governamentais e da sociedade para desenvolverem territórios mais amigáveis a todas as idades, pautados pela concepção de *envelhecimento ativo*. As ações buscam alcançar desde o empenho de diferentes secretarias estaduais e municipais, até o reforço financeiro com a criação do Fundo Estadual do Idoso, que recebe recursos do Estado, do Governo Federal e de municípios. Nessa direção, o *Selo Amigo do Idoso* foi pensado como incentivo e reconhecimento aos municípios e entidades públicas e privadas que se preocupam com a velhice ativa (CINAT, 2016, p. 236).

Nesse sentido, o envelhecimento passa a ser compreendido enquanto um processo que ocorre ao longo da vida humana, e não como um fato cronológico, definido a partir de uma determinada idade atingida em uma época específica. O “[...] envelhecimento ativo é o processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida à medida que as pessoas ficam mais velhas.” (OMS, 2005, p. 13).

Com essa discussão, buscou-se sensibilizar os Estados para a importância e responsabilidade de os governos, das instituições e da sociedade em geral priorizarem as boas condições de saúde e de vida, não apenas para as pessoas idosas, mas para a todos que envelhecem, portanto, para toda a sociedade. Para tanto, a construção do conceito deveria estar atrelada a práticas concretas:

A palavra ‘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. As pessoas mais velhas que se aposentam e aquelas que apresentam alguma doença ou vivem com alguma necessidade especial podem continuar a contribuir ativamente para seus familiares, companheiros, comunidades e países. (OMS, 2005, p. 13).

O que se observou, nesse sentido, foi uma maior absorção dessa discussão no campo da saúde, ainda que a proposta, em sua concepção, parecia depender da intersetorialidade política para efetivação. Como proposta de política de saúde, as ações voltadas para o envelhecimento ativo consideram três pilares: “saúde, participação e segurança” (OMS, 2005), as quais apontariam áreas para investimentos prioritários por parte do Estado no planejamento e desenvolvimento de serviços voltados para o processo de envelhecimento.

No Brasil, em contexto de desigualdade social, pobreza, desemprego e violação dos direitos sociais, as discussões que permeiam o envelhecimento e a velhice ainda enfrentam grandes desafios. Entende-se que a discussão inaugurada pela ONU – e ainda debatida pelos signatários – não foi resolvida, sobretudo em países em desenvolvimento, como em nossa realidade brasileira. Assim, argumenta-se que a proposta de envelhecimento ativo não pode ser um fim em si mesma, pois ainda que seja capaz de mudar posturas e entendimentos sobre o planejamento e execução de serviços em atenção ao envelhecimento, as bases da desigualdade e da exploração, da reprodução social alienante, precarizada, só poderão ser superadas quando o fim for a emancipação dos homens e mulheres, em todas as idades, enquanto uma escolha coletiva.

## 5.2 Um percurso de lutas por legitimidade e direitos

Algumas particularidades do processo de reabertura política e da promulgação da Constituição de 1988, tratadas no capítulo anterior, dizem respeito à rede de garantias sociais que se desenhou no Brasil, as quais busca-se pontuar a seguir, com atenção ao envelhecimento. Como se tem reforçado, a história atual dos idosos reflete o percurso de vida, sobretudo o percurso de vida de trabalhador. Nessa direção, a história da luta por direitos trabalhistas possui aspectos relevantes, iniciados antes do marco constitucional trabalhado e que traz o envelhecimento como questão social.

A conquista da aposentadoria fez parte do conjunto de reivindicações do movimento operário no início do século XX, quando a melhoria dos índices salariais, a redução da jornada de trabalho, as férias, a aposentadoria e a regulamentação do trabalho de mulheres motivaram as primeiras manifestações grevistas e sindicais no Brasil. Entende-se que, até o ano de 1923, coberturas que abrangessem trabalhadores de empresas privadas era incipientes no país, bem como a própria ênfase no processo de industrialização o era (FAUSTO, 1995). Tem esse período como referência pois foi nele que a *Lei Elói Chaves* instituiu a Caixa de Aposentadoria e Pensões, tornando obrigatório o seguro para empregados junto a empresas ferroviárias, portuários e empresas de navegação marítima e fluvial. Para estes segurados, eram previstos benefícios como assistência médica, aposentadoria por tempo de serviço e por idade avançada, por invalidez após dez anos de serviço e pensão aos seus dependentes.

Mas foi no período antidemocrático do Estado Novo, sob o comando de Getúlio Vargas, que a política trabalhista no país ganhou novos contornos. Para Fausto (1995, p. 373), ela pode ser vista em consideração a dois aspectos:

O das iniciativas materiais e o da criação de Getúlio Vargas como protetor dos trabalhadores. Quanto ao primeiro aspecto, o governo levou adiante e sistematizou práticas que vinham desde o início de 1930. A legislação inspirou-se na *Carta del Lavoro*, vigente na Itália fascista. [...] a greve e o *lockout*, ou seja, a greve patronal, foram proibidos. Em agosto de 1939, um decreto-lei estabeleceu as linhas da organização sindical, tornando o sindicato ainda mais dependente do Estado. Também se reforçou a estrutura sindical vertical, já existente em 1934.

Também foi em 1939 que o governo criou a Justiça do Trabalho, que neste mesmo percurso contou com a sistematização e ampliação da legislação trabalhista por meio da instituição da Consolidação das Leis do Trabalho em junho de 1943. Ao passo dessas medidas, durante todo o Estado Novo, a construção da imagem de Vargas como o protetor dos trabalhadores era apoiada no uso intenso dos meios de comunicação e de várias cerimônias

grandiosas, dentre elas, as do 1º de maio, realizadas em estádios de futebol a partir de 1939 (FAUSTO, 1995, p. 375).

Ao longo dessas décadas e no período autoritário do governo Vargas, se estruturou também o Sistema Previdenciário com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, organizados então por categorias profissionais. Cada Instituto ou Caixa tinha autonomia para o estabelecimento de seu pacote de benefícios e alíquotas de contribuição, fragmentação vigente até a década de 1960.

A primeira medida implementada para diminuir a disparidade existente entre as categorias profissionais foi a Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, que teve como característica preponderante a uniformização das contribuições, bem como das prestações de benefícios dos diferentes institutos. Os benefícios foram uniformizados e o Estado passou a ser encarregado pelo pagamento de pessoal e dos encargos sociais correspondentes à administração do Sistema Previdenciário e à cobertura de eventuais insuficiências financeiras (RANGEL et al., 2008).

Essa unificação institucional, porém, foi efetivada apenas em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) durante o regime militar. O novo órgão, instalado no princípio do ano seguinte, reuniu na mesma estrutura os Institutos de Aposentadorias e Pensões até então existentes. Como gestor das questões relacionadas ao trabalho, o INPS incorporou também os diversos seguros de acidentes do trabalho que, até então, estavam sob tutela do mercado privado de seguros, vinculando a atenção médico-hospitalar à questão previdenciária – já que a saúde como política pública universal só foi prevista na Constituição de 1988.

A lógica do processo constitutivo da Previdência Social brasileira residiu, dessa forma, na adoção de modelo meritocrático particularista – segundo tipologia adotada por Draibe (1992) –, tendo resultado expansão vinculada ao mercado de trabalho. Em função desta vinculação, Wanderley Guilherme dos Santos (1981) cunhou o termo *cidadania regulada*, pois o exercício da cidadania acontecia via regulamentação das profissões. (RANGEL et al., 2008, p. 43, grifo do autor).

Mudanças na cobertura do sistema previdenciário começaram a ocorrer a partir da década de 1970, por meio da inclusão de categorias profissionais marginalizadas, como a dos autônomos, domésticos e rurais. “A inclusão da clientela rural pode ser entendida como a primeira iniciativa da Previdência Social brasileira para o rompimento com sua concepção contratual, pois os trabalhadores rurais não arcavam com nenhuma contribuição direta para o sistema.” (RANGEL et. al., 2008, p. 44).

Em uma análise mais crítica, para Behring (2007, p. 136), a unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social tiraram definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que passa a ser tratada como questão técnica e atuarial.

Na forte tendência tecnicista dos governos militares, um complexo aparato estatal se formou por meio de uma “ampla” reforma administrativa, conforme indicado por Behring (2007, p. 136), dando origem ao Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974, desdobrando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em três novos órgãos: o Instituto Nacional de Previdência Social, desta vez com funções limitadas à administração e gestão dos benefícios previdenciários e assistenciais; o Instituto de Administração da Previdência Social, responsável pela gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, responsável pelo Sistema de Saúde Previdenciário (RANGEL et al., 2008, p. 44).

Em 1977, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, incorporou, além dos órgãos já mencionados, a Legião Brasileira de Assistência, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social e a Central de Medicamentos. Esta estrutura organizacional-institucional perduraria até a promulgação da Constituição de 1988. Novamente Behring (2007, p. 137) considera que a associação entre previdência, assistência e saúde (esta última depois referendada na Carta) trará uma forte medicalização da saúde, “[...] com ênfase no atendimento curativo, individual e especializado, em detrimento da saúde pública.”

Antes dos desenhos traçados a partir do Estado Novo em relação aos direitos trabalhistas, era possível observar que as garantias de previdência refletiam a ação reivindicatória dos trabalhadores. Pelo seu caráter segmentado por categorias, a organização política, de mobilização profissional e de negociação se refletia no alcance das coberturas, tanto dos seguros por acidentes e doenças como dos benefícios pela saída do mercado de trabalho em decorrência da aposentadoria, haja vista os ferroviários, os marítimos e os bancários que escreveram legalmente, por meio da então chamada *Lei Elói Chaves*, essa garantia nas relações trabalhistas.

Depois da unificação ocorrida no sistema previdenciário, as categorias reivindicatórias deram lugar ao corpo de trabalhadores que, então, não tensionariam mais as relações pela garantia da cobertura, mas pela ampliação ou manutenção desta. Importante é perceber como, para os já aposentados, estaria destinada uma segregação em outra “categoria” de mobilização, se aos trabalhadores foi delegada a responsabilidade da luta da previdência. Como pontuado na seção anterior, a conquista da aposentadoria aparece como

reconhecimento importante de segurança e garantia de vida, inscrita como direito ao trabalhador. Contudo, a saída do mercado de trabalho pela idade acaba por reforçar a ideia de que o idoso “improdutivo” onera o Estado e os serviços públicos, sobretudo o de saúde.

Em cenário de crise econômica mundial e de reabertura política nacional, as manifestações sociais que se faziam presentes no processo Constituinte contavam com representantes que vocalizavam necessidades dos aposentados e pensionistas, com destaque para a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP). Criada em 1985 com finalidade de representar as demandas do segmento de diferentes categorias trabalhistas, a Confederação tinha como uma de suas principais bandeiras de luta a recuperação do valor dos benefícios e a defesa de uma administração colegiada da Previdência Social, com a participação de representantes dos aposentados (SIMÕES, J. A., 2000, p. 84).

Em 1986, um grupo de trabalho foi montado no Ministério da Previdência e Assistência Social a fim de estudar a “reestruturação” da previdência, com a participação de técnicos posicionados pela defesa da expansão da seguridade social, representantes de sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais e representantes da COBAP, ficando de fora os representantes do setor empresarial (SIMÕES, J. A., 2000, p. 84-85). O resultado do trabalho foi um Relatório que apontava para “[...] a criação de um sistema previdenciário abrangente, com melhor qualidade de benefícios, com base em novas fontes de recursos, a partir da taxação dos lucros brutos das empresas e das grandes fortunas, ao lado de um combate eficaz à sonegação.” (SIMÕES, J. A., 2000, p. 85). Para o autor, embora muito combatidas pelo empresariado, as propostas do Relatório tiveram influência na agenda da Constituinte em torno das questões da Previdência Social, tendo destaque a participação e pressão exercidas pela COBAP, não apenas no grupo de trabalho, mas também junto aos congressistas.

De 1986 a 1988, a COBAP, as federações e associações de aposentados e pensionistas organizaram várias caravanas a Brasília, mantiveram audiência com ministros de Estado, autoridades da administração federal e parlamentares do Congresso Constituinte, e conseguiram não só introduzir representantes seus no Grupo de Trabalho par a Reestruturação da Previdência Social [...] em 1986, como também desenvolver uma pressão política perseverante até a promulgação da Constituição de 1988 – o que fez com que os aposentados fossem apontados como um dos principais lobbies da Assembleia Constituinte [Haddad, 1991; Melo, 1993]. (SIMÕES, J. A., 2000, p. 175).

Com o estudo desenvolvido, o autor defende que essa atividade política junto ao processo Constituinte no final da década de 1980 – tendo como principal motivo de mobilização a regulamentação de princípios constitucionais até os primeiros anos do governo

Collor – inscreveu os aposentados e pensionistas como um dos principais grupos de pressão no campo da luta distributiva que seguiu à democratização.

A efervescência decorrente dos registros constitucionais que abarcaram a velhice reverberou também em apontamentos para outros campos de direitos que não somente o da previdência. Em percurso mais recente, encontram-se a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994 (BRASIL, 1994), e a Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003 (BRASIL, 2003), ou seja, a Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso, respectivamente.

No início de 1994, a Política Nacional do Idoso ficou registrada como fruto de discussões e assembleias por todo o país, buscando traduzir, ainda que normativamente, um instrumento que se propunha à atenção desse grupo. Dentre outras prescrições, a regulamentação dos Conselhos de Idosos como espaços permanentes, paritários e deliberativos, com vistas à formulação, à coordenação, supervisão e avaliação da Política Nacional no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas (BRASIL, 1994),<sup>12</sup> reforçou o direcionamento político estabelecido na Constituição Federal acerca do controle social e da descentralização.

Já em atenção ao registro na Carta Constitucional sobre a atenção à velhice (BRASIL, 1988)<sup>13</sup> e depois de anos de tramitação, o Estatuto foi inscrito no campo dos Direitos Humanos, diferentemente de outras políticas setoriais. Para Silva (2005, p. 165),

[...] um dos grandes méritos do Estatuto foi a oportunidade de discussão com representantes da sociedade civil organizada, que reagiu de forma veemente a um dos projetos de lei que, não obstante as importantes contribuições proporcionadas à redação final do Estatuto, inadvertidamente previa a revogação da Lei 8.842/1994 (Política Nacional do Idoso), fruto de mais de 20 (vinte) anos de perseverança e espera, e que, ao final, não tendo sido revogada, continua a vigor, agora ao lado do Estatuto.

Outras considerações serão melhor apontadas em interface a implicações dessas normas no Capítulo 6, frente aos desafios e possibilidades observados nas relações concretas do Conselho Estadual do Idoso.

---

<sup>12</sup> “Art. 7º Compete aos Conselhos de que trata o art. 6º desta Lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas. (Redação dada pelo Lei nº 10.741, de 2003).” (BRASIL, 1994).

<sup>13</sup> “Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.” (BRASIL, 1988).

## **CAPÍTULO 6 RELAÇÕES HEGENÔNICAS NO CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO/SP**

### **6.1 Aspectos constitutivos e desafios sob análise no espaço do CEI/SP**

Se por um lado é possível afirmar-se que os Conselhos no Brasil já atingiram a sua “maioridade” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 69) em decorrência de seu percurso e atuação nos diferentes segmentos de políticas públicas, por outro também é possível perceber que, em alguns desses espaços, a luta da sociedade civil ainda tem sido pelo reconhecimento, valorização e respeito dos conselhos como campos de expressão social. Destarte, o estudo aqui apresentado não poderia considerar, com tal colocação, que a consolidação dos conselhos passaria pelo reconhecimento passivo e atitude “benéfica” do Estado enquanto instâncias legítimas, sem as tensões e fenômenos históricos que eles expressam – e no presente caso, ainda como um campo determinado por especificidades sobre a velhice na contemporaneidade, abordadas no Capítulo 5.

Apesar das considerações que atestam o impacto teórico e institucional dos conselhos, Almeida e Tatagiba (2012, p. 71) defendem que estudos sobre o assunto mostram à exaustão uma densa e variada arquitetura participativa, cuja ação tem esbarrado em limites capazes, muitas vezes, de esvaziarem ou restringirem seus potenciais democratizantes.

Com o desenvolvimento do presente estudo foi possível constatar tal assertiva, guardadas as especificidades identificadas nas falas dos conselheiros ou em instrumentos de registro de ações desenvolvidas no Conselho Estadual do Idoso de São Paulo (CEI/SP), tais como relatórios, normativas e atas, segundo o que se registra a seguir.

No estado de São Paulo, o Conselho Estadual do Idoso se encontra atualmente vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social que, na observação de seu funcionamento, pareceu ser o principal suporte institucional, inclusive estando, por algumas gestões, à frente da presidência. É possível inferir que seus contornos refletiram e reforçaram o percurso histórico da população envelhecida na cidade de São Paulo, município que o cedia, dada a observação que o Grande Conselho Municipal do Idoso trazia nas relações da sociedade civil com o poder governamental municipal, perpassando os espaços públicos e as interlocuções em torno de demandas e serviços prestados à população velha na cidade.

Destacamos nesse sentido, um estudo apresentado por Boaretto e Heimann (2006) que trás um resgate histórico e análise das ações do Grande Conselho Municipal do Idoso na cidade de São Paulo, demonstrando como as ações desse órgão foram influenciadas no papel

de representação e proposição de garantias para os idosos; enquanto instituição, as autoras perceberam que ele se mostrou como fruto histórico do Conselho Municipal da Condição do Idoso em atividade desde 1984 (quatro anos antes da institucionalização dos conselhos nos moldes constitucionais), e teve sua criação formal em 1992, vinculado ao gabinete do prefeito. Em sua trajetória, o Grande Conselho apresentou muitos desafios e limites, mas destaca-se do estudo apresentado uma forma inovadora que esteve atrelada a seu funcionamento: os *Seminários Qualidade de Vida para um Envelhecimento Saudável*, uma forma de participação permanente e direta, coordenada pela Assembleia Legislativa e que resultou em diversas garantias para a população idosa da cidade.

Retomando, o CEI/SP, enquanto órgão de caráter permanente, paritário e deliberativo (SÃO PAULO, 2007, art. 21), tem a competência da “[...] supervisão e a avaliação da Política Estadual do Idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas [...]” (SÃO PAULO, 2007, art. 22), com fundamento na Lei nº 12.548, de 7 de fevereiro de 2007, que consolida a legislação relativa ao idoso no estado de São Paulo e dispõe e sobre a política estadual do idoso em consonância com as leis federais.

Quanto às atribuições do CEI/SP, nota-se um caráter mais operativo em vistas às diretrizes nacionais do órgão federal como, por exemplo, na competência deliberativa do Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Idosa, que registrou, como de sua responsabilidade, “[...] elaborar as diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional do idoso, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução.” (BRASIL, 2004, art. 2º, I), enquanto que na Política Estadual o caráter deliberativo do CEI/SP prevê “[...] formular diretrizes e sugerir a promoção [...] de atividades que visem à defesa dos direitos do idoso, possibilitando sua plena inserção na vida socioeconômica, política e cultural do Estado.” (SÃO PAULO, 2007, art. 22, I). Nesse sentido, ainda que os Conselhos do Idoso sejam instrumentos de controle social – como pode ser observado dentre as outras competências às quais se mostram inerentes – a formulação de políticas passa a ser entendida no campo da proposição, no qual a Conferência Nacional parece assumir importante papel.

Ilustrando as competências que estariam sobre responsabilidade do Conselho Estadual, percebe-se uma relação bastante ampla de operações, inclusive de base, que permearam algumas falas registradas na presente pesquisa, como por exemplo:

- articular, mobilizar, estimular, apoiar, fiscalizar e deliberar projetos e questões relativas à Política Estadual do Idoso em todas as suas instâncias, em conformidade com a Política Nacional do Idoso e com o Estatuto do Idoso;

- buscar parcerias com os órgãos públicos e instituições da sociedade civil com foco na execução dos seus objetivos, zelando pelo cumprimento da Política concernente ao idoso;
- opinar sobre os critérios de atendimento e a respeito dos recursos financeiros destinados pelo Estado às Instituições que prestam serviços às pessoas idosas;
- apoiar todas as iniciativas que visam promover a pessoa idosa em qualquer lugar do Estado;
- estimular a criação dos Conselhos Municipais do Idoso;
- convocar a Conferência Estadual da pessoa idosa para avaliar o desenvolvimento da Política Estadual relativa ao segmento e propor diretrizes para o seu aperfeiçoamento (SÃO PAULO, 2007; CONSELHO ESTADUAL DO IDOSOS DE SÃO PAULO, 2015a).

Sua composição se dá por 26 membros titulares e respectivos suplentes, nomeados e empossados pelo estado, tendo a seguinte formação: 13 representantes da Sociedade Civil; 10 representantes de Órgãos Públicos Estaduais; um representante do Fundo Social de Solidariedade do estado; um representante do Ministério Público; e um representante da Defensoria Pública.

A base teórica dos *Conselhos de Fábrica* segundo a concepção gramsciana se fundamenta na análise da realidade italiana empenhada pelo pensador, mas reflete também a experiência russa experimentada durante sua permanência em Moscou (SCHLESENER, 2007) e dessa forma, foi concebida como um recurso de transformação social por meio do exercício político de base. Essa concepção nos habilita a buscar entender o modelo democrático de controle social organizado através dos conselhos de políticas públicas como espaço de disputas e conquistas de hegemonia, ou em outras palavras, o campo onde por meio das relações sociais, os sujeitos que ali atuam procuram fazer valer seus valores e direções no exercício político.

Essa afirmação nos leva à avaliação de como a percepção sobre o envelhecimento, os valores, direitos, garantias e desafios que este construto comporta são percebidos e debatidos em um espaço onde as demandas sociais representadas por conselheiros são debatidas por meio da interlocução com responsáveis pela proposição, elaboração e aplicação de investimentos públicos, ou seja, o próprio Estado.

Por meio das entrevistas registradas, foi possível observar que para além de sua composição normativa, o engajamento e a participação dos membros no Conselho são perpassados por variáveis que, por vezes, interferem na ampla discussão e encaminhamentos

tidos como necessários, visão mais compartilhada pelos representantes da sociedade civil. Nesse sentido, a responsabilidade, o engajamento e a convicção sobre a potencialidade do Conselho são percebidos de maneira desigual entre representantes da sociedade civil e do poder governamental nos discursos observados:

*Vou dar um exemplo dos conselheiros do governo, quem vem para o conselho muitas vezes vem porque o chefe determina. [...] Você encontra muitas vezes em conselhos, como aqui, que tem uma Secretaria onde a pessoa não está só no CEI/SP, mas faz parte de outro conselho e em uma reunião ela mandou justificar que ela não podia vir porque tinha outro conselho que era no mesmo dia. [...] Acho que o conselheiro governamental, 20% deve gostar do trabalho que faz e 80% não; vem por uma determinação do chefe. [...] A sociedade civil alguns vem realmente porque gosta, outros vem porque acha que é um status ser conselheiro estadual. [sic] [...] Existe uma diferença entre o governo, porque o governo vem aqui, se desliga da secretaria onde está vinculado e vem; já a sociedade civil vem muitas vezes por conta própria, vem porque gosta [...]. Essa é a diferença entre sociedade civil e governo, o governamental sai do trabalho, pede folga na Secretaria dele, mas o civil não (Conselheiro 1 – sociedade civil).*

Outra fala na mesma direção procura trazer as dificuldades que, por vezes, são ocasionadas pela falta de atenção da gestão pública ao indicar representantes para comporem o Conselho sem que haja, provavelmente, a proximidade ou o interesse de participantes pelo tema. Na análise do *Conselheiro 2 – sociedade civil*, a consequência que se observa em seu entendimento é a falta de engajamento com os trabalhos e debates desenvolvidos no Conselho, fragilizando a atuação do espaço.

*Do poder público, também existem dificuldades porque muitos são indicados sem ter nenhum trabalho na área do idoso, não conhece o que sua Secretaria executa. Na primeira reunião como presidente eu falei: [...] vocês tem que trazer para nossa informação o que sua Secretaria desenvolve na área do idoso; algumas Secretarias fizeram, como a área da saúde, do desenvolvimento social, à qual nós somos ligados, mas tem Secretarias que não se manifesta e tem trabalho... toda Secretaria deve ter trabalho dirigido à área dos idosos, mas parece que eles vem para o conselho só por indicação e não tem vontade de participar e isso atrapalha (Conselheiro 2 – sociedade civil).*

Tais colocações apontam para um fator que remete ao envolvimento e também a experiência política com o tema. Na prestação de serviços junto à população envelhecida, o trabalho como ferramenta para a representação desses usuários no Conselho fica mais distante da vivência profissional dos conselheiros que compõe a instância via poder público, em que a chegada até o CEI/SP, por vezes, se cumpre como atendimento as suas atribuições e exigências normativas de composição. Nas percepções registradas por parte das

representantes das secretarias estaduais, a fala parece indicar a compreensão de que compor o espaço seria a execução funcional em uma área de atuação junto aos idosos.

*A ida para o CEI/SP se deu pelo seguinte [...], o Governo do Estado lançou em 2012 o Programa São Paulo Amigo do Idoso [...], ele é um programa intersetorial e vários dos membros dessa comissão intersetorial, que se reunia justamente para elaborar todas as regras desse programa, vários eram conselheiros, inclusive quem ocupava este cargo aqui antes de eu entrar [...], é muito comum pessoas que estejam nos Centros de Referência do Idoso ou aqui, sejam conselheiros, embora eu estivesse ligada ao idoso, [...] eu nunca tive contato com conselho (Conselheira 3 – governo).*

Em outra fala é possível perceber:

*[...] apesar de ser a tal nomeação do governador não significa nada mais que um serviço que você presta e isso começa pela indicação. Acho que se tem um pouco de cada coisa; você tem um pouco da representação governamental que só é governamental porque nós trabalhamos em algumas secretarias e recebemos pelo governo, mas o que cada um vai desempenhar depende do perfil de cada um também, então tem essa diversidade (Conselheira 4 – governo).*

Ainda que o registro aponte para certa distância em relação à especificidade de onde o Conselho se inscreve (idoso), a chegada até o espaço pode representar um *locus* possível de envolvimento e trabalho, com o cuidado para que visões “românticas” não mascarem os verdadeiros limites e desafios dessa composição.

*Participar do CEI/SP foi uma indicação da Secretaria de Estado da Cultura onde eu trabalho na área de formação cultural. Quando eu vim para o Conselho pensei, comecei a ler um pouco a respeito, pois sou pedagoga de formação, e achei comigo mesma: nossa! Essa é a política da vez! A política pública da vez é participar do Conselho Estadual do Idoso (Conselheira 4 – governo).*

Por outro lado, a falta de engajamento na composição do espaço parece gerar expectativas por parte dos que se veem mais ligados aos trabalhos e percebem o Conselho como campo de construção, na mesma medida em que por vezes gera o relato em tom de desmotivação com tais posturas.

*[...] o trabalho que a gente [sociedade civil] faz tem que trabalhar como numa parceria com o governo senão você fica mal visto. [...] Qual é a função da área do governo? As Secretarias virem para o CEI e trazer o que sua Secretaria poderia fazer de bom para o idoso; educação, cultura, esporte, todas elas. Passa ano e tem representante do governo que entra mudo e sai calado. Até agora neste conselho duas Secretarias tem apresentado alguma coisa: a menina da educação que apresentou um projeto para o idoso e a área social que apresentou o Selo Amigo do Idoso. Você não vê ninguém da habitação falar nada, você não vê ninguém do esporte falar nada. [...] A sociedade civil vem para o Conselho para ver o que tem*

*de bom para o idoso e levar para sua região; ou então apresentar alguma coisa que acontece e que não está dando certo para o idoso. [...] Mas sinto que o Conselho não funciona diretamente assim. A maior dificuldade qual é? É que quem vem para o CEI muitas vezes não sabe o que vem fazer aqui [...]. Se você acompanhar nos jornais você verá que tem conselheiros que vem, que entra calado, não fala nada e volta; [...] Tem que tentar alguma maneira que quando você vem para o Conselho sabendo o que veio fazer aqui [sic]; qual é sua função, qual sua responsabilidade de conselheiro (Conselheiro 1 – sociedade civil).*

Todavia, se o registro quanto à falta de uma postura mais ativa por parte de alguns conselheiros dentre outros fatores pode não apresentar motivação pela falta de identificação ou proximidade com o tema, esse desafio não se mostra apenas por parte da esfera pública, na qual, dentre os conselheiros da sociedade civil, a falta de engajamento por vezes não contribui com um maior fortalecimento e entendimento do papel dos conselhos no exercício democrático.

*Eu acho que a própria formação do Conselho é um desafio. Muitos conselheiros da sociedade civil, quando se candidatam para participar do conselho estadual, às vezes [...] não estão preocupados em pensar no idoso da sua cidade, da sua região. [...] [quando ele] chega, fica quieto e não colabora com nada. Hoje você deve ter percebido na reunião uns que não abrem a boca, não falam nada, e isso dificulta [...] às vezes é preferível que fale, que brigue, que reivindique ao invés de ficar omissos, isso da sociedade civil (Conselheiro 2 – sociedade civil).*

Algumas posturas lidas como falta de compromisso e participação apontada pelos sujeitos não se constitui como o único fator desafiador sobre as possibilidades de construção dessas instâncias – ainda que por meio das escutas realizadas tenha se percebido que é a partir dela que os diferentes papéis e relações entre os sujeitos são colocados.

Dessa colocação, observou-se outro entendimento que pareceu pontuar uma acentuada diferença de posições quando de pontua os possíveis lugares de ocupação no Conselho ou especificando mais, a diferença de posição demarcando certa “subalternidade” creditada aos representantes da sociedade civil, potencializada possivelmente pela imagem da “formação” e “competência técnica” encerrada na figura do funcionário governamental, que reforçada pelo aparato burocratizado e institucionalizado, excluem dos percursos e procedimentos pelos quais o funcionamento do Conselho passa quem parece não dominar essa linguagem.

Para indicar a relação de “subalternidade” percebida, buscou-se ouvir as percepções sobre como as diferenças de papéis são encaradas entre a sociedade civil e o poder público. Em uma primeira fala, percebe-se que a especialização técnica parece ser traduzida como uma “expertise”, capaz de qualificar as ações desenvolvidas:

*Percebo [diferença na atuação técnica]. [...] acho que tenho essa formação acadêmica e isso que acho que faz a diferença, nisso que eu posso colaborar porque em outros assuntos, como disse, não tenho experiência de Conselho, mas ter formação na área faz diferença (Conselheira 3 – governo).*

Outro discurso traz alguns outros elementos que vão à mesma direção.

*O próprio trabalho define a diferença [entre sociedade civil e Estado] e o fato de ser paritário tem a ver um pouco com a origem dos conselhos lá em 1988. Quando você começa a ter os conselhos, você quer, através dos conselhos, ouvir as demandas da sociedade civil, e para ouvir as demandas da sociedade civil não basta a sociedade civil dizer, tem que ter um filtro que são os conselheiros do estado, que procuram traduzir dentro da sua Secretaria com temas específicos de como é a nossa resposta na questão do idoso. Ao passo que os da sociedade civil e neste Conselho, uma coisa que estou vendo agora, e que é um pouco complicada, porque os conselheiros da sociedade civil são todos do interior [...] então, dentro do Conselho só temos duas conselheiras que atuam mais de perto porque moram na capital. [...] Acho que o fortalecimento local é a nossa melhor atuação; acho que a melhor forma de se existir enquanto Conselho é você fortalecer o outro que está lá, realmente de cara com o idoso que é o conselho municipal, e às vezes você tem que ter uma condução de mando porque você sabe quem você está defendendo pelo menos. Precisamos ter diretrizes claras para que haja clareza também no município, e aí você vê coisas bonitas acontecendo. (Entrevistadora: se eu entendi, os papéis são delineados, onde a sociedade civil estaria na base, no contato com a população, e o Estado seria capaz de fazer o filtro para que se efetivem as políticas, numa posição de direção?). Mais ou menos; nessa troca que seria o ideal, se a gente entendesse que o papel fundamental do Conselho é tentar qualificar a política pública com relação ao idoso e o da sociedade civil ele é de alguma entidade [...], deveria. E tem outra coisa, se a gente observar aqui, a formação é totalmente diversificada, por exemplo, [...] eu sou pedagoga; aí você olha outra pessoa, médico, o outro, educador físico, o outro é advogado – eu estou falando do governo. Na sociedade civil você tem vários [conselheiros] que têm uma relação com a entidade, [...] então você tem um Conselho muito diversificado e essa formação, não que tenha que ser homogênea, mas tínhamos que ter uma definição conjunta do que é o idoso de quem queremos fazer dele protagonista (Conselheira 4 – governo).*

Alguns elementos que podem ser destacados da transcrição anterior apontam para uma compreensão desigual quanto aos papéis dos conselheiros segundo a instância que lhes confere a cadeira no Conselho. O entendimento de que a atuação no CEI/SP é prejudicada pela origem dos sujeitos serem do “interior” – e, portanto, se traduziria como “coisa complicada”, uma vez que duas conselheiras (governamentais) seriam da “capital” e isso favoreceria uma “atuação mais de perto” – teve uma leitura diferente na fala do *Conselheiro 1 – sociedade civil*, quem apontou pela (elementar) falta de recursos como suporte (inclusive de locomoção) para as reuniões e atividades que geralmente são arcadas de maneira particular pelo compromisso com o trabalho assumido.

A competência técnica parece ser reforçada no entendimento de que seria papel do poder público atuar como “filtro” ou como responsável na “condução de mando” nas atividades desenvolvidas junto à população – relação inclusive reproduzida na fala de

reconhecimento da própria sociedade civil, de ações que parecem esbarrar em procedimentos institucionais de ação.

*Eu vejo (diferença) mais na parte técnica. Os conselheiros da sociedade civil são... muitos não têm formação acadêmica, às vezes eles têm um trabalho comunitário, mas não tem uma formação; mesmo cultural, não só cultural, mas formação técnica mesmo. Às vezes a gente fala: você pode contribuir em fazer um ofício, fazer um relatório, mas a gente vê que se tem dificuldade para isso. Os conselheiros do poder público são mais capacitados nesta área; a gente tem que dar valor à participação do poder público nesta área (Conselheiro 2 – sociedade civil).*

Se por um lado, a percepção de que existem diferenças nas relações e posições ocupadas no Conselho aparentemente fundamentas em uma “competência técnica” e compartilhada por ambos os campos de representatividade, pode-se deduzir das falas registradas que além de posturas que reforçam a subalternidade no papel da sociedade civil no funcionamento do órgão, por outro, aparece como recorrente a ideia de “capacitação” e de “formação” para ser conselheiro.

Importante resgatar que a educação enquanto processo de formação do homem na sociedade se faz por meio de relações de convivência social, de atitudes que envolvem o ensinar e o aprender e não está limitada ao espaço formal da educação escolar, mas, sobretudo, imbricado na vida. Isso não se dá diferente na organização política e cultural, onde o exercício coletivo é uma das bases mais importantes do princípio organizativo destacado por Gramsci.

Para o pensamento gramsciano, a educação é um processo contínuo para a realização de uma educação humana que considere o aprendizado na medida em que se faz escolhas e essas escolhas modificam o sujeito e modificam outras coisas. Nessa direção, as falas recorrentes registradas nas entrevistas e mais preponderante nos discursos vindos de representantes da sociedade civil, ao evocar a demanda quanto à capacitação, podem e devem chamar a atenção para a necessidade de qualificar as relações, de leva-las a um patamar educativo e de organização capaz de potencializar as disputas junto a um agente que tem como *modus operandi* a estrutura burocrática.

A inversão na compreensão desse discurso sobre “formação” e “capacitação”, segundo o que temos argumentado, é capaz de apontar para a possibilidade de um Conselho não mais técnico e operativo, mas para um espaço capaz de trazer uma proposta política mais emancipadora socialmente, proposta esta capaz de legitimar novos valores. Nesse sentido, destacamos a assertiva de Schlesener (2007, p. 107):

O conceito de hegemonia gramsciano, [...] permite aprofundar a reciprocidade e organicidade entre o econômico-social e o político-ideológico [...]. A sociedade civil está mais organizada, participa de modo mais efetivo do processo político, do processo de formação da opinião pública, ou seja, há novos elementos que precisam ser considerados quando se pretende propiciar o surgimento de uma contra-hegemonia.

E ainda que o próprio funcionamento do Conselho pareça ser facilitado por uma linguagem mais “protocolar”, essa certa dependência reconhecida na fala do conselheiro demonstra, também, como isso pode se traduzir em limites de atuação, como por exemplo, na seguinte fala:

*O CEI/SP não tem uma articulação com as outras Secretarias, ele tem com a Secretaria de Desenvolvimento Social à qual ele é ligado, mas existe uma estrutura administrativa no estado que dificulta o Conselho ir diretamente às outras Secretarias; a gente ouve falar muita coisa, como, você não pode mandar um ofício direto para um órgão ou outras Secretarias sem passar pelo Desenvolvimento a qual você está ligado, então existem certas burocracias que dificultam (Conselheiro 2 – sociedade civil).*

Ao se considerar que os Conselhos foram inscritos com vistas a desempenhar exercícios sociais no sentido da democratização na gestão pública e configurados dentro dela, nota-se que eles também possuem limites que lhe são inerentes, como “[...] a sua natureza setorial e fragmentada, sua forte dependência dos governos e uma tendência à burocratização de processos participativos pela própria natureza de suas funções.” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 73-74), em que se percebe que a tramitação de ritos e procedimentos em seu interior tende a reforçar, nos representantes da sociedade civil, posturas que corroboram a posição de certa subalternidade percebida, inclusive como reconhecimento de ações que não estão no campo estritamente normativo.

Para as autoras, o baixo poder relativo dos conselhos e sua força como modelo de participação estariam relacionados à frágil ancoragem institucional e societária dessas instâncias, posto que as disputas travadas em seu interior parecem ter dificuldades de extrapolar suas fronteiras e repercutir no ambiente político, tanto social quanto estatal, e limitando seu poder na conformação das políticas setoriais e na democratização (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71).

Reforça essa leitura, a observação quanto ao Regimento Interno (CEI/SP, 2015a) de funcionamento do Conselho que, desde a composição da gestão nomeada e empossada pelo governador do estado, possui normativamente previstas as divisões de órgãos internos, os papéis e competências dos sujeitos, a agenda e processos das reuniões com ritos

detalhadamente estabelecidos, entre outros, fazendo com que fora dessas previsões as ações tenham pouco reconhecimento e legitimidade junto ao Estado.

Sendo os Conselhos instâncias de participação indireta, ao prever a representação da sociedade civil em seus espaços, se reforça o entendimento sobre a possibilidade de as especificidades, demandas e necessidades da população serem postas para o debate, inclusive considerando como interlocutor a esfera estatal.

Ainda que a participação direta não fique prevista nos Conselhos, o discurso que evoca a dimensão da população destinatária de políticas públicas aparece mais presente no trabalho e experiência de base por parte dos conselheiros representantes da sociedade civil – e que não necessariamente precise causar esta relação direta e única nesse sentido. A leitura governamental em relação aos serviços executados pela rede pública de atendimento à saúde ou à assistência social, por exemplo, em suas dimensões operativas, tenderiam a indicar, com base em diagnósticos que emanam desses atendimentos, as dimensões dos serviços que chegam ou não à população idosa.

Importantes indicações foram feitas em relação à participação e representação enquanto categorias intrinsecamente relacionada aos Conselhos.

## **6.2 Participação e representação**

Nos últimos anos os conselhos possibilitaram aos indivíduos adquirirem conhecimentos para fiscalizar, acompanhar e controlar o cumprimento da Lei e dos gastos públicos, garantido a luta constante pela qualidade nas políticas públicas voltadas ao envelhecimento no país. Em pesquisa realizada com recorte temporal que se estende de 2000 à 2011, contemplando um universo de análise de artigos, dissertações e teses diversas áreas de conhecimento sobre os conselhos de políticas públicas, Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) buscaram mapear e descrever a produção acadêmica nacional sobre os conselhos, justificando sua importância como modelo participativo e sua capilaridade em todo o território nacional. Dela destacamos que em acordo com o analisado no presente estudo, o foco nas dinâmicas internas presente nos Conselhos configurou-se como um dos temas mais presente no conjunto dos trabalhos observados. Essa constatação nos permite dizer que o estudo das dinâmicas internas segue constituindo uma importante agenda de pesquisa, destacando suas relações internas, amplificando dinâmicas e processos cotidianos de formação do consenso, disputa pelo poder entre os conselheiros, rotinas organizacionais, definição de procedimentos etc. (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015, p. 275).

De acordo com Bravo e Correia (2012, p. 127), a expressão “controle social” tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980 – e essa utilização, com esse sentido, foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao estado autoritário. Nesse sentido, as autoras chamam a atenção para a contradição que esses espaços podem carregar, se constituindo tanto como mecanismos de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais, como canais de exercício democrático por agentes que estão inseridos em relações concretas.

Historicamente, esses espaços foram inferidos pelo discurso “participacionista” e de controle social no governo Fernando Henrique Cardoso, com o fim de estabelecer parcerias com a sociedade para enfrentar os problemas sociais de forma “[...] solidária, controlando os gastos que deveriam ser mínimos, racionalizados e eficazes.” (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 137); por outro lado, por meio do acesso de movimentos sociais e da própria população usuária em algumas realidades mais específicas (como no caso de Conselhos na área da saúde), o controle social representou a possibilidade de correlação de forças, que por sua vez, é resultante da correlação de forças existentes no conjunto da própria sociedade civil (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 137).

Para que os interesses que traduzam as experiências da base cheguem à composição dos Conselhos, observou-se que a militância social pareceu ser indicada em vivências dos representantes da sociedade civil escutados, fato capaz de conferir legitimidade para se apresentarem como representantes de interesses dos idosos.

*Eu comecei como conselheiro municipal em Praia Grande, [representando] um grupo de 3ª idade no qual estou já há 21 anos. Surgiu um comentário sobre o CEI e eu vim para o primeiro ano de mandato [...] sem conhecer direito como funcionava e qual era a atividade e a partir daí fui conhecendo melhor o trabalho que é feito das políticas públicas em prol do idoso. [...] A confederação [entidade social que administra] surgiu depois de eu ter iniciado como conselheiro; fui adquirindo mais experiência, pois quando comecei, não sabia nem falar, não sabia nem direito pronunciar [...] e tudo isso tirei participando do CEI, fui adquirindo experiência com as políticas públicas e tenho lutado muito em prol do idoso (Conselheiro 1 – sociedade civil).*

Intencionamos destacar com a colocação trazida, a atenção para os possíveis desdobramentos que o processo de participação pode favorecer, como por exemplo, o envolvimento com valores sociais, coletivos, políticos e a opção pela luta.

No Brasil, o período de reabertura democrática no final dos anos de 1980 foi marcado por manifestações dos movimentos sociais e populares, protagonizando a necessidade por

participação no processo político tendo em vista democracia da soberania popular<sup>14</sup>. Progressivamente após a promulgação da Carta Constitucional vem ocorrendo a normatização de leis complementares que buscam implementar o princípio da participação em torno das discussões acerca da gestão pública, garantindo legitimidade ao processo político.

Os processos coletivos que têm emergido na sociedade civil podem ser compreendidos como processos capazes de ampliar a construção de direitos por dentro do modelo de democracia, através da participação política dos diferentes atores e grupos sociais visando transformações na cultura, no direito e influenciar nas políticas públicas. Tal exercício como apontado na seção anterior é fortalecido pelo próprio exercício político-pedagógico que a própria vivência coletiva (que é sempre educativa) favorece, sem deixar de considerar, sobretudo, que de acordo com o indicado por Gramsci (2014a, v. 1, p. 307) “[...] toda relação de ‘hegemonia’ é necessariamente uma relação pedagógica [...]”.

Nesse sentido, Wanderley (2012, p. 27) bem sintetiza:

Para que essa educação popular se efetive e adquira contornos transformadores profundos, na construção de uma sociedade mais humana, justa, livre, igualitária e solidária, situo a necessidade imperativa de teorizar e praticar alguns marcos norteadores: a construção da *democracia* (político-institucional, econômica, social, cultural e como modo de vida); o entendimento do que seja o *público* (com os atributos de universal, transparência, controle social, democratização, sustentabilidade, cultura cívica); e a permanência recorrente da *utopia* (entendida como ‘inédito viável’ na concepção freiriana).

Corroborando com tal colocação, observou-se que a participação social – ainda que não diretamente ligada ao exercício de caráter estritamente político – pareceu ser um dos principais elementos para a ação da representação em canais mais amplos, como a ida para o próprio Conselho Estadual.

*Antes de eu participar do Conselho Estadual, eu participei do Conselho Municipal de Mococa, que é onde eu moro; e antes de participar do Conselho Municipal eu participo ainda hoje do conselho consultivo do Lar dos Velhinhos de Mococa [...] eu entrei no Conselho, pois a entidade tinha uma participação, de indicar um representante [...], pois já era criado há muito tempo, mas ele não se reunia e estava abandonado. Então eu e outros conselheiros retomamos esse Conselho e criamos o Fundo do Idoso e tentamos seguir com ele de acordo com a lei. Aí eu participei de uma eleição para o CEI/SP. Na época em que eu entrei no Conselho foi em 2012 [...] pela região de Campinas [...]. Em 2014 houve uma nova eleição, eu novamente fui eleito na região de Campinas e assumi a presidência nesta gestão (Conselheiro 2 – sociedade civil).*

<sup>14</sup> O princípio da soberania popular versa que, cada cidadão deve tomar parcelas da conjuntura do poder do Estado, seja através do voto na democracia representativa, seja de forma direta em instituições de democracia participativa para que exista a circulação do próprio poder (MONTEIRO, 2016).

A leitura de que a vivência social junto à população que representa é ferramenta de legitimidade dessa representatividade vem expressa na fala que busca traduzir sua posição junto ao espaço.

*O CEI é formado pelos conselheiros eleitos nas regiões; se o idoso quiser participar do Conselho ele pode participar como ouvinte e caso ele queira palavra, desde que autorizado ele pode ter palavra, mas ele não terá direito nenhum de voto. [...] No CEI não tem [participação] diretamente, mas como se vem de eleição de conselhos municipais, um conselheiro, como é o meu caso, eu sou idoso e sou conselheiro; eu como idoso eu participo, mas cumpri todo um roteiro para chegar até aqui (Conselheiro 2 – sociedade civil).*

Em outra direção, a percepção em relação à participação social dos idosos enquanto exercício junto à população envelhecida apresentou, de forma geral, elementos que refletem fragilidade em relação à representatividade exercida no Conselho.

*Os idosos que estão [no CEI] vem dos municípios e teoricamente são eleitos nos municípios para representá-los. Acho [...] que eles não têm claro que representam a região da qual eles vêm. E outra coisa que tenho dúvida estando lá é que eu já ouvi falar de caso sobre duas pessoas que se alternam, num ano, numa gestão é um e na gestão seguinte é o outro; [...] Não tem rotatividade, não tem a expressão que teria se as pessoas de verdade se rodiziassem. [...] Não sei bem como é feito na região, me parece que isso é feito de maneira impositiva nas regiões. [...] a SBGG tem uma boa participação no estado todo e será que ela não deveria ter assento no Conselho; ela não tem cadeira e é do idoso (!). [...] Quem sabe se a Sociedade [SBGG] tivesse assento e também se ajudasse a organizar essa eleição dos conselheiros nos lugares, será que não ajudaria? (Conselheira 3 – governo).*

Os apontamentos feitos inferem a preocupação sobre os mecanismos de composição da sociedade civil junto ao Conselho, indicando a importância dos processos de eleição, uma vez que a participação do segmento se dá indiretamente por representantes escolhidos para tal. Notam-se, ainda, outros elementos que parecem permear a discussão sobre a participação social na velhice, ao indicar a dimensão pedagógica e cultural sobre o exercício político. Nesse sentido, a participação seria entendida como um aprendizado, e quando fragilizada, teria implicações no exercício político por direitos.

*Eu imagino que aqueles idosos que estão lá representando sua região representam os idosos da região deles, não! Deveria ser assim [...] agora, por isso que digo: como é organizada essa eleição lá nos lugares para escolha dessas pessoas eu não sei; não sei como é feita, pois deveria ser uma coisa bem ampla mesmo [...] as pessoas que são idosas, quem tem 60 anos, eu, por exemplo, tenho 59 anos e vou ser idosa ano que vem pela legislação, mas idosos mais idosos, de 80 anos ou daí para mais não foram habituados a reivindicar, não foram habituados a pedir, não foram habituados a participar [...]. Tem um pouco ainda desse viés, deles não terem sido formados para isso (Conselheira 3 – governo).*

Reforçando a participação como um exercício pedagógico, a fala busca ilustrar a possibilidade de cidadania pela formação e experiência exercitada socialmente, expressando, ao final, que ainda que seja por meio de oportunidade de formação, a visão que parece ser entendida é a de que experiências assim são ainda limitadas.

*Aqui no HC-USP tem um grupo de idosos, todos os anos têm, são escolhidos trinta idosos da comunidade que se candidatam a fazer parte desse grupo e eles tem acompanhamento de um ano, entre atendimento de saúde, também de convivência, de cidadania, para formar mesmo pessoas que retornem para suas regiões aqui no município e sejam atuantes ali, que proponham novas ideias, que sejam líderes mesmo. E esses idosos ninguém segura (!). Quando eles querem uma coisa, meu deus! Eles foram ensinados a reivindicar, a falar, a opinar, eles têm opiniões sobre tudo, é formação. Infelizmente não é o geral (Conselheira 3 – governo).*

Assim, a falta de participação junto à população velha é perpassada por um viés cultural que parece refletir na representação da sociedade civil junto ao Conselho; os registros de outras escutas sugerem apontar – ora com mais segurança quanto aos motivos que parecem justificar o entendimento acerca da falta de participação social dos idosos, ora com menos clareza – o fato de a participação ser vinculada aos campos de interesses dos velhos, posto que em determinada área parece haver mais resistência no envolvimento.

Almeida e Tatagiba (2012) sugerem como importante ação para esse e outros desafios, a ampliação da participação da sociedade nos Conselhos por meio de audiências públicas. Para as autoras, as audiências podem ampliar a participação direta da sociedade somando ao processo ganho de consciência e garantiria que os Conselhos se transformassem em uma importante ferramenta de luta contra as forças que de alguma forma controlam o Estado. A ampla participação da população nesses espaços, seja por meio de audiências, seja por outro instrumento, não permitiria que esses órgãos se tornassem espaços de intervenção do Estado, limitando a autonomia dessas instituições. Não é que os conselhos devam funcionar paralelos ao Estado, mas sim dentro dele sem lhes pertencer e com autonomia e isenção.

*[...] temos ritos que afastam as pessoas e tem gente que gosta desse preciosismo, de ser de um Conselho, de fazer uma reunião... Acho que temos que ir tentando nas pequenas coisas, mas não é muito fácil onde você tem um reflexo de tudo. [a maior dificuldade de participação] é a própria vida; hoje o idoso com 60 anos ou mais, há quarenta anos atrás, estava vivendo ainda o final da ditadura e final de ditadura para as pessoas que participavam politicamente, mas quem não participava, que não é pecado nenhum, ou estava tomando conta de filhos ou estava ajudando o marido, ou estava trabalhando e fazendo esses outros papéis ou estava num horário possível esticando as pernas para assistir novela, que não vale nenhuma crítica; então agora, quando os filhos estão criados, algumas ainda tem maridos, achando que o posto não funciona, que a gente poderia fazer alguma coisa melhor, eu começo a ter algum interesse, mas depende de uma mobilização que é local porque a vida sai da casa dela*

*agora, da casa do idoso e da idosa, não esta mais só naquele domicílio [...]*  
(Conselheira 4 – governo).

E no entendimento da sociedade civil:

*Na minha região [...] nem todos os municípios tem conselhos. Acho honestamente que muitas vezes têm que se criar eventos ou espaços para os idosos por questões políticas, mas a maioria (das cidades) da minha região tem um centro de convivência [...] Na realidade o idoso quer distração, ele quer curtir; quando você fala em ter uma palestra ele não vai, quando você fala em uma conferência, no município tem 60 mil idosos e na minha conferência foi 150, então eu acho que hoje que o idoso não se preocupa muito com os direitos que tem. Não sei se ele tem medo de agir, medo de cobrar. [...] Acho que alguma coisa teria que ser feito dentro do município para que o idoso tivesse mais interesse. [...] Tem os idosos que quer participar dos bailes, que quer ir aos jogos [sic], aqueles que jogam vôlei, são diversos pontos que eles querem, mas nas políticas públicas é muito pouco. [...] Eu não sei ao certo [por que isso acontece]; [...] Para você conseguir pessoas para o Conselho Municipal é difícil. Não é fácil e em todos os municípios é assim. [...] O idoso acha que está em uma idade de curtir e não de pegar responsabilidade; então ele não quer isso, ele quer lazer, quer se divertir. [...] Mas colabora, pois se você faz uma festa, alguma coisa, ele colabora, ele participa. Acho que dentro das políticas, as leis, a discussão é muito pouca; eles não têm. [...] Todos eles sabem, veem as leis, veem tudo o que acontece, é que, não sei por que, mas é muito pouco. [...] Porque para participar de um Conselho, no dia da reunião você tem que estar lá, tem um evento, você tem que estar lá. Eu saí ontem de casa e vou voltar hoje a noite, então tem idoso que não quer nem saber disso, ele não se sujeita, não tem interesse*  
(Conselheiro 1 – sociedade civil).

Enquanto palavras-chave para o entendimento sobre a participação social e o exercício da representação, compreendidos nessa instância de controle social, tais aspectos trazem impactos, conforme observado, na compreensão dos papéis desempenhados nesses espaços.

Com essas indicações, é possível recorrer novamente à Almeida e Tatagiba (2012), que chamam a atenção para o fato de que as responsabilidades institucionais conferidas aos Conselhos no âmbito das políticas implicam uma justaposição de competências para seus atores: eles encaminham – e ao mesmo tempo deliberam – demandas sociais. Nesse sentido esses atores, representantes da população alvo das políticas, exercem o controle social e são também objetos desse mesmo controle. Tanto conselheiros da sociedade civil quanto do poder público são responsáveis pelo controle – e, muitas vezes, pela própria execução das políticas. “Essa justaposição de competências – e as tensões que carrega – se mostra ainda mais dramática nos casos daquelas organizações que representam, no Conselho, prestadores de serviço.” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 76).

### 6.3 Formulação e garantia de direitos

Ribeiro e Raichelis (2012) argumentam que as primeiras organizações nos modelos de participação por meio de conselhos no Brasil podem ser observadas a partir da década de 1970, principalmente no campo da saúde, experiências estas que desembocaram nas formulações Constituintes de 1988; para as autoras, esse cenário nacional encontrava-se sob intensa influência de agências internacionais ligadas à ONU que, naquele momento, ainda entendiam como procedentes as manifestações populares pela democracia e participação – quadro que iria se alterar após meados da década de 1990, mas que acolheu novas mediações entre a sociedade e o Estado. Para as autoras:

Não era vista com bons olhos a continuidade das intensas mobilizações populares dos anos 1980, e a reconfiguração política e econômica mundial exigia a possibilidade da abertura de espaços para novos formatos de relação entre sociedade civil e Estado. No contexto das negociações e acordos antes e após a Assembleia Nacional Constituinte, as recomendações chanceladas pela ONU colaboraram com as argumentações dos setores sociais mobilizados na defesa dos projetos de democratização do Estado e da gestão das políticas públicas. (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012, p. 63).

Nesse sentido, o que se observa é que, ao “institucionalizar” a participação social com os Conselhos, uma nova forma de expressão popular no que diz respeito às demandas e exigências sentidas passam a ser conduzidas em processos e protocolos formalizados junto ao poder público. Assim, com o tripé concebido na Carta Constituinte – formado via Conselho, Conferência e Fundo –, este teria nas Conferências a sistematização das leituras e necessidades do segmento social representado.

A democratização da vida política brasileira está vinculada à realização da participação popular que requer a construção do espaço público como condição de coisa pública, ou seja, como o lugar onde os sujeitos sociais possam reelaborar suas práticas e onde pode acontecer o exercício do poder (relações hegemônicas ou contra-hegemônicas). Assim, a participação configura-se como relevante para o fortalecimento do exercício democrático com vistas às transformações moleculares que apontem para o estabelecimento de outro projeto societário. Recorrendo a Gramsci, é possível defender ser este um caminho possível, caminho que se dá pelo exercício social com vistas à hegemonia das massas. O pensador é didático em sua argumentação, esclarecendo com otimismo o processo recorrente nas falas dos sujeitos em relação à essa vivência social e de participação, ainda que permeada por percepções de dificuldades e limites:

A compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de “hegemonias” políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. A consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual teoria e prática finalmente se unificam. Portanto, também a unidade de teoria e prática não é um dado de fato mecânico, mas um devir histórico, que tem a sua fase elementar e primitiva no sentimento de “distinção”, de “separação”, de independência quase instintiva, e progride até a aquisição real e completa de uma concepção do mundo coerente e unitária. É por isso que se deve chamar a atenção para o fato de que o desenvolvimento político do conceito de hegemonia representa, para além do progresso político-prático, um grande progresso filosófico, já que implica e supõe necessariamente uma unidade intelectual e uma ética adequada a uma concepção do real que superou o senso comum e tornou-se crítica, mesmo que dentro de limites ainda restritos. (GRAMSCI, 2014a, v. 1, p.103-104).

As Conferências de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa são entendidas como espaços de reflexão, discussão e articulação coletivas em torno de propostas e estratégias que apontam diretrizes para as outras políticas setoriais envolvidas, como Assistência Social, Educação, Saúde, Transporte, entre outras. Sua característica seria reunir representantes do governo e da sociedade e os próprios idosos para debater desafios e decidir as prioridades para as políticas públicas que refletem no envelhecimento e na condição de vida da população envelhecida, pensando no momento atual e indicando ações para os próximos anos.

O espaço de deliberação como as conferências leva em consideração busca alcançar o objetivo de influenciar o Estado e as instâncias competentes na formulação de políticas públicas, ainda que sua meta conte com a sensibilização de opiniões e posturas na tomada de decisões. Sendo assim as formulações deliberadas não são obrigatoriamente incorporadas pelo poder executivo ou legislativo e que, via de regra, comporiam uma decisão de foro popular e, portanto, imbuída de legitimidade que deve ser seguida pelo agente público (MONTEIRO, 2016).

A escuta dos sujeitos no presente estudo refletiu esse momento, quando o Conselho Estadual vivenciou as Conferências Municipais, a Estadual e a preparação para a *IV Conferência Nacional*, em 2016. Esse fato foi percebido como relevante nas falas, como um evento que reflete, de fato, a base das políticas acerca do envelhecimento vividas pela população:

*Como nós fazemos parte do CEI, a capilaridade nossa se dá através dos Conselhos Municipais e acho que há alguns pequenos dados saudáveis. Nós acabamos de realizar uma Conferência Estadual, só que esta conferência estadual foi precedida pelas Conferências Municipais; essas conferências municipais foram precedidas por sete regiões que são as sete macrorregiões do estado, pelas Conferências nas macrorregiões do estado e aí nós usamos a definição territorial que é a mesma da Secretaria do Desenvolvimento Social que são as DRADS; então, nessas sete regiões, nós procuramos*

*trabalhar o tema da Conferência para que não fosse alguma coisa distante do conhecimento do idoso local porque o tema é bastante grande: O Protagonismo e o Empoderamento do Idoso por um Brasil de todas as idades [...]. Então, essas reuniões macro tiveram como objetivo orientar e mobilizar para a Conferência enquanto um espaço de conversa de figura comum, de democracia participativa, mas na verdade é participativa quando você tem ou conhece um pouco mais o que é que interessa a aquele idoso naquele município; então tem que ser este o ponto de partida: aquilo que é do conhecimento. Nesse sentido, acho que fizemos até agora um trabalho bom, onde de 359 municípios que tem Conselhos ativos [...] e desses 359 que é um dado do Ministério Público, 341 realizaram sua Conferência Municipal. Então eu digo que houve um momento de troca; houve um momento de conversas comuns daquele município. É o pronto-socorro do município, é o asfalto, é o bairro, é a alimentação, são os netos, é o dinheiro da previdência, eu não sei, mas um assunto comum que tenha a ver com aquele local. 341 municípios realizaram a Conferência Municipal e nesse processo de realização tivemos presentes 29.130 idosos na soma desses 341 municípios. É um número para mim, extremamente saudável. Não que daí a gente passe a achar que conhecemos o idoso; de jeito nenhum, mas nós passamos a achar que nós temos uma responsabilidade sobre esses números; que talvez exista uma pequena chance de dizer: agora vamos ler essa lei muito chata que fala sobre transporte, mas que tem a ver conosco. Ela abre um espaço possível para começo de conversa (Conselheira 4 – governo).*

Esse registro mostra a dimensão e o processo de ocupação desses espaços e dessas novas formas de participação.

Com base em uma pesquisa que contou com a colaboração técnica de Luciana Tatagiba, Fernanda Machiaveli e Fernanda Marangoni, a Secretaria-Geral da Presidência da República publicou um relatório realizado pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) e do Ipea (BRASIL, 2014). Interessante destacar segundo esse material que segundo dados do Conselho Nacional de Saúde, em documento produzido no final da década de 1990, percebia-se a existência de cerca de 45 mil conselheiros de saúde nas três esferas de governo. Ainda, de acordo com esse material, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística aponta que, em 2001, existiam no Brasil mais de 22 mil conselhos municipais, com destaque para os de saúde (5.426), assistência social (5.178), defesa de direitos da criança e adolescente (4.306) e de educação (4.072). Uma década depois, a essa pesquisa confirma a extraordinária evolução dos conselhos por todo o território nacional, chegando perto de cem por cento de cobertura em algumas áreas, como no caso da saúde, assistência social, direitos da criança e adolescente, conselhos tutelares e alimentação escolar, em grande parte graças à indução da esfera federa (BRASIL, 2014, p. 42).

Ainda que os conselhos não se estejam implementados de forma homogênea por todo o território nacional, onde observa-se a região que conta com maior percentual de conselhos é a Sul, enquanto a com menor percentual é a região Nordeste, esses dados chamam a atenção para o percentual significativo de municípios com conselhos em áreas nas quais não havia

obrigatoriedade legal, como conselhos de educação (73,3%), meio ambiente (29%), turismo (22%), cultura (13%), habitação (11%) e orçamento (5%), demonstrando o fortalecimento dessas experiências sendo processualmente organizadas (BRASIL, 2014, p. 49).

Queremos sugerir com isso, que a observação registrada na fala anterior sobre a percepção quanto ao expressivo número não só de municípios, mas da população nesses municípios que estiveram ativamente nos encontros e assembleias reforça os dados observados na pesquisa nacional apresentada, corroborando com o significativo momento em que não se pode afirmar na haver participação e debate direto por parte da população, nos autorizando, ainda que com bastante cuidado, a perceber experiências de transformações hegemônicas na direção de uma contra-hegemonia em contraponto às estruturas valorativas vigente, sem perder de vista que tais transformações são processuais:

[...] a partir do momento em que um grupo subalterno torna-se realmente autônomo e hegemônico, suscitando um novo tipo de Estado, nasce concretamente a exigência de construir uma nova ordem intelectual e moral, isto é, um novo tipo de sociedade e, conseqüentemente, a exigência de elaborar os conceitos mais universais, as mais refinadas e decisivas armas ideológicas. (GRAMSCI, 2014a, v. 1, p. 225)

Na fala anterior da Conselheira chama a atenção para várias dimensões da Conferência, tais como sua capilaridade junto às realidades locais, sua cobertura em uma dimensão importante do estado e a previsão de participação direta da população interessada – e dela decorre a possibilidade de exercícios políticos mais amplos, com base no estabelecimento de novas posturas em relação ao acesso à vida pública.

Percebida como momento importante das ações do CEI/SP, a experiência foi registrada como um fato positivo.

*A conferência foi uma boa experiência. Acho que sim; nós conseguimos elencar coisas que são importantes na área do idoso para levar para o âmbito federal que é um papel superimportante. Acho que o Conselho tem de ser atuante nesse ponto. Acho que a maior possibilidade é esta [...] (Conselheira 3 – governo).*

*A gente faz as conferências para saber o que o idoso precisa e o que pode ser melhorado para ele. Essa é a função da conferência. É para você saber o que o idoso está achando, o que está faltando, o que dá para melhorar (Conselheiro 1 – sociedade civil).*

Tais entendimentos são relevantes enquanto mecanismos instituídos para registro formal da avaliação e identificações sobre alcance e condução política de direitos, posto que, de acordo com Almeida e Tatagiba (2012, p. 71), ainda que o interesse dos governos seja uma das mais relevantes variáveis do resultado que o processo de participação via Conselhos e

Conferências apresenta, nenhum governo, a despeito de sua composição partidária e inclinação democrática, pode hoje ignorar esses mecanismos quanto à implementação da política. Ainda mais, mesmo que não tenham poder efetivo para decidir sobre a política pública, os Conselhos e Conferências têm poder de veto sobre as decisões do governo, podendo paralisar obras, impedir convênios, conduzir o recurso dos Fundos e suspender o repasse de recursos.

Nesse campo de ação, dentre as falas registradas, foi possível observar como as questões relacionadas a recurso financeiro limitam e restringem as possibilidades de trabalho do Conselho: desafios que vão desde a estrutura física de funcionamento até o exercício de construção e garantia de legitimidade do órgão na execução de suas competências.

*[...] o CEI/SP há muitos anos atrás era ligado à chefia de gabinete, à Casa Civil, depois ele passou para a Secretaria da Justiça e depois ele passou para a de Desenvolvimento Social. Na época em que ele estava na Secretaria de Justiça eu ouvi dizer que tinha mais recursos financeiros [...], mas na Secretaria de Desenvolvimento Social, parece que foi para lá como uma carga a mais, [...] o que temos lá é o mínimo necessário e não mais que isso. Não temos recursos para viagens para o conselheiro regional [...]. Nós não podemos aprovar um recurso para ele porque não temos. Além de recursos financeiros nós não temos recursos também de administração, por exemplo, você tem que ter funcionários [...] o funcionário fala “isso não é minha atribuição, eu não posso fazer isso porque foge da minha discricção de cargo” [...] e a Secretaria não vai por outro funcionário [...] e nessa época de conferência são muitas necessidades e muitas vezes ficamos atados (Conselheiro 2 – sociedade civil).*

Ainda que exista o desafio percebido em relação à questão de recursos para o funcionamento do Conselho, a fala dos representantes da sociedade civil aponta para o reconhecimento acerca da possibilidade de institucionalização dos Fundos como instrumento de viabilização da legitimidade desses espaços. Particularmente no campo de atuação junto ao envelhecimento, a organização dos Fundos parece estar se processando recentemente em muitos municípios, o que parece não passar despercebido pela atual gestão do CEI/SP. Nas colocações registradas, ainda que a luta e a disputa pareçam estar colocadas no campo da competição por recursos, é possível perceber avanços nessa direção.

*Na gestão passada teve a criação do Fundo, teve algumas coisas e esta gestão onde o presidente é da sociedade civil está tentando fazer com que o CEI apareça mais, [...] acho que [a atual gestão] está trabalhando mais que as outras; as conferências, foi criado as comissões [sic] que vem desde o ano passado, mudou o regimento interno, então acho que o CEI tem melhorado, muito pouco mais tem. [...] se o CEI fosse realmente reconhecido a gente não estaria brigando por uma verba (Conselheiro 1 – sociedade civil).*

Após a realização da Conferência Estadual, na reunião em que foram avaliadas as impressões do encontro, a percepção sobre o fortalecimento e capacitação dos Conselhos Municipais foi reforçada por diferentes conselheiros.

O conselheiro [...] salientou o grande número de participantes e a qualidade das propostas e que há muito tempo vem insistindo na necessidade de apoio aos Conselhos Municipais do Idoso para melhor qualificar os conselheiros (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015b, Ata).

O conselheiro [...] parabenizou a comissão da Conferência e disse ser imprescindível a presença do CEI/SP junto aos Conselhos Municipais do Idoso e que a capacitação dos conselheiros municipais pode ser feita com os recursos do Fundo Estadual do Idoso (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015b, Ata).

A conselheira [...] entende que o CEI/SP deve estar mais presente junto aos Conselhos Municipais do Idoso (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015b, Ata).

O conselheiro [...] disse que a redução do número dos delegados impediu a participação de muitos conselheiros municipais (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015b, Ata).

Essa percepção foi de tamanha relevância, e indicou diferentes leituras e argumentos quanto às implicações de um possível despreparo na própria condução e resultado da Conferência.

O Sr. Presidente [...] por fim, lamentou que muitos delegados inscritos para a Conferência não estavam capacitados a participarem da mesma e que isso deve ser pensado na organização da próxima Conferência, talvez mudando o formato da Conferência Estadual, que poderia ser apenas um trabalho de análise das deliberações municipais, mas com um forte apoio às Conferências Municipais, estas com participação pessoal, pois são nos municípios que surgem as demandas dos idosos (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015b, Ata).

A conselheira [...] disse que não concorda com o Presidente, pois o problema não é mudar o modelo da Conferência Estadual, mas sim capacitar os delegados (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015b, Ata).

O Conselho Estadual vivencia com proximidade a interlocução com os municípios, inscrevendo-se como ator relevante no percurso já previsto das Conferências, no acolhimento e sistematização das demandas da base para encaminhamentos de âmbito federal. Dentro da agenda das Conferências Municipais e Estadual (setembro de 2015) com vistas à preparação para a Conferência Nacional (abril de 2016), foi esperado que as prioridades e diretrizes tivessem sido apontadas nessa identificação; nesse sentido, a última Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa, realizada em sua quarta edição, ainda pareceu reforçar suas versões

anteriores ao repetir reivindicações colocadas ao governo federal na I Conferência Nacional, realizada em 2006.

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso foi indicado em 1994, quando da homologação da Política Nacional do Idoso; contudo, seu funcionamento se deu apenas em 2002, ao ser organizado junto à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – percurso que ainda aguardou o Decreto n. 5.109 (BRASIL, 2004) para ter suas competências especificadas.

Para Giacomini (2013), o percurso histórico do Conselho Nacional reflete a dificuldade de reconhecimento e concretização da Política Nacional do Idoso, no qual se observa, por meio de suas várias gestões, seu funcionamento prejudicado por períodos de descontinuidade da gestão federal à revelia das manifestações contrárias do Conselho.

Ademais, da mesma forma não há entendimento sobre o quê e a quem compete a gestão da política do idoso, no âmbito dos Estados e municípios brasileiros. Nesses locais, a política do idoso ora está na área de Direitos Humanos ou de Cidadania, ora na gestão do Trabalho, na Justiça, na Segurança Pública, na Assistência Social, na pasta da Mulher ou em qualquer pasta, a depender da opinião do chefe do Executivo. Recentemente têm surgido Secretarias específicas, mas muda a gestão, muda o gestor, muda a equipe de referência, o trabalho é descontinuado e o Conselho de idosos muda de lugar, mas permanece sem o devido respaldo institucional e sem a autonomia que o seu papel de controle social pressupõe. Apesar disso, a existência do CNDI deve ser comemorada, pois significa que o dispositivo constitucional que prevê o controle do Estado pelo povo está sendo reconhecido também para o segmento idoso. (GIACOMINI, 2013, p. 168).

Se a existência dos Conselhos ainda representa um campo de desafios a serem superados, um dos indicativos de sua possibilidade poderia ser apontado mais recentemente, com o debate e a institucionalização do Fundo Nacional do Idoso e suas descentralizações federativas por meio da Lei n. 12.213 (BRASIL, 2010), abarcando uma das grandes discussões que envolveram o Conselho e sendo instituído apenas em 2010 com o objetivo de implementar ações e programas para o segmento. Assim, segundo na normativa legal, o financiamento do Fundo ficou previsto por meio da participação de recursos tanto do Governo Federal quanto de doações de pessoas físicas e jurídicas de parte do Imposto de Renda.

Monteiro (2016) destaca que para além de espaços de debates e controle social, ha dentro os conselhos uma “capacidade executiva” ampliada pela existência dos Fundos Orçamentários que proporcionam certa autonomia financeira para executar as ações deliberadas dentro dos limites legais. Esses Fundos autônomos recebem o repasse de recurso da União, do Estado do Município, também podem recolher doações de pessoas físicas e

jurídicas – com a possibilidade de dedução sobre o imposto de renda – e podem ser o destino de arrecadações com multas e sentenças condenatórias por designação do judiciário.

Com referência nas falas registradas, pode-se sugerir que a experiência recente de organização dos fundos tem colocados novos desafios para o CEI/SP, juntamente com a percepção de possibilidades. Percebe-se por meio das falas, que a organização e consequentemente a utilização desse recurso ainda tem sido construída.

Contextualizado nesse momento histórico de organização desses mecanismos nas bases, a preocupação do CEI/SP se expressa no cuidado de suporte e capacitação para essa efetivação.

*[...] quem atende os idosos são os Conselhos Municipais, pois é na ponta da linha que são levantadas as necessidades dos idosos, os direitos violados, então, a porta de entrada as demandas são nos Conselhos Municipais. A gente teria que dar esse fortalecimento aos Conselhos Municipais em terem mais capacidade, mais formação e principalmente a criação do Fundo, do Fundo Municipal que hoje é um recurso que pode ser muito grande, principalmente numa cidade pequena, você ter um recurso que pode utilizar diretamente na ação de defesa dos direitos dos idosos e isso é fabuloso! Então, acho que o CEI criou certo canal de ligação através dessa Conferência que terá agora no estado, nós já fizemos contato com quase todos os municípios que tem Conselhos; os municípios que não tem Conselhos estão se orientando quanto à criação do Conselho e também da criação do Fundo. Acho que nossa próxima ação após a Conferência será fazer uma capacitação para os Conselhos Municipais de criação do Fundo Municipal, que é um recurso líquido e certo que pode ser angariado (Conselheiro 2 – sociedade civil).*

A dificuldade com recursos e estrutura vem sendo apontada pelos Conselhos nas diferentes esferas que atuam. Giacomini (2013, p. 178) chama a atenção para fatos como as muitas atuações serem realizadas de modo isolado e desarticulado, a falta de clareza sobre atribuições e competências, os fluxos estarem muito mais dependentes de pessoas e de favores do que institucionalmente estabelecidos, além da falta de estrutura administrativa, jurídica e técnica, a pouca capacitação dos conselheiros sobre o tema de atuação e os mecanismos de denúncia e de proteção serem poucos conhecidos e divulgados.

Nessa direção, as Conferências se mostram como importantes pontos de diagnóstico, tanto da realidade da população envelhecida quanto do próprio alcance e competência dos Conselhos. Em sua XIV edição, a Conferência Estadual realizada em 2015 na cidade de Águas de Lindóia foi organizada tendo em vista quatro eixos de trabalho,<sup>15</sup> sendo que nas discussões para cada um foram encaminhadas cinco propostas para a União e cinco propostas para o estado (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015c).

<sup>15</sup> Eixo I: Gestão (programas, projetos e ações); Eixo II: Financiamento (Fundo do Idoso e Orçamento Público); Eixo III: Participação (política e controle social); e Eixo IV: Sistema Nacional de Direitos Humanos (violência contra o idoso) (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015c.).

Pode ser percebido, em nível estadual, que as indicações da última conferência ainda apontam a necessidade de se fazer valer garantias previstas na Política Nacional de 1994, além de reafirmar demandas já apontadas em edições anteriores. Exemplos dessas demandas registradas no âmbito estadual mostram o apelo ao governo pelo comprometimento com direitos, inclusive com os já garantidos legalmente.

No campo da gestão, pode-se demonstrar essa invocativa quanto à quinta deliberação apontada pelo grupo de trabalho:

5. Garantir que seja cumprido pelo estado de acordo com o artigo 15 do Estatuto do Idoso, o fornecimento de órtese, prótese e outros recursos relativos ao tratamento de reabilitação. (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015c).

Essa direção é apontada também quanto à exigência do previsto no Estatuto do Idoso e que diz respeito à necessidade de interlocução com outras políticas no sentido de priorizar o envelhecimento enquanto processo e não somente como fim, resgatando a legitimidade e competência do Conselho como um ator importante nessa construção.

4. Promover a participação efetiva em todas as esferas do governo na discussão e elaboração do orçamento, de forma a garantir recursos para a implementação de programas de acordo com a demanda, garantindo que a proposta orçamentária anual destinada aos programas de assistência aos idosos seja examinada e aprovada no âmbito dos conselhos dos direitos do idoso. (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015c).

Na mesma direção, também com vistas à participação:

2. Fortalecer a Política do Idoso pelas bases da educação, onde a questão do direito seja trabalhada desde a infância, incluindo nas disciplinas, de forma transversal e intergeracional, temas relativos aos direitos da pessoa idosa, de acordo com o capítulo V art. 22 do Estatuto do Idoso (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015c).

No eixo de trabalho sobre o Sistema Nacional de Direitos, apontou-se ainda pela consolidação de previsões já postas e ainda não efetivadas.

2. Ampliar e capacitar continuamente os agentes públicos de toda rede de atendimento à pessoa idosa, Delegacias do Idoso, Ministério Público, Defensoria Pública e Conselhos, de modo a garantir a defesa dos direitos da pessoa idosa, prevenindo toda a forma de assédio moral, violência e discriminação, inclusive na execução e ampliação das políticas públicas e punição dos violadores (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015c).

Para Giacomini (2013, p. 177), as Conferências parecem ainda não fazer parte do calendário político do poder público, e o envelhecimento parece não figurar na pauta de prioridades e agendas dos gestores nas três esferas de governo, vide que nas últimas Conferências não se registrou o comparecimento da presidente da República e dos governadores estaduais e distrital nas respectivas etapas, bem como parece ser rara a presença de prefeitos nas etapas municipais.

#### **6.4 Consenso e hegemonia no exercício democrático**

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em parceria com a Secretaria-Geral da Presidência da República realizou um amplo *survey* com conselheiros de 21 Conselhos e três Comissões Nacionais ligados a diversos Ministérios e Secretarias do governo federal, com a finalidade de entender os Conselhos Nacionais e indicativos de sua atuação que resultou em um relatório intitulado *Conselhos nacionais perfil e atuação dos conselheiros* (IPEA, 2013). Podemos observar neste estudo que a ideia de que os espaços participativos são instrumentos importantes de fortalecimento da democracia encontra ainda bastante respaldo entre os participantes destes espaços segundo o Relatório e veem na existência das instituições participativas um avanço em si mesmo. Esta noção transparece, por exemplo, nas respostas abertas que versavam sobre os pontos fortes do conselho. O controle social é um tema recorrente em 25% das respostas; a inserção do conselho em um sistema de políticas públicas foi mencionada em 12% das respostas (IPEA, 2013).

Algumas contradições observadas no sistema participativo e de controle social formado pelos Conselhos/Conferências/Fundos parecem refletir na capacidade de incidir no redesenho de políticas setoriais, por vezes se mostrando limitada por questões que se apresentam tanto na ordem de estrutura e recursos, quanto na capacitação, reconhecimento e legitimidade desse sistema; ainda assim, ele tem se mostrado capaz de representar pequenos avanços e construções que se processam no dia a dia desses espaços e que se veem determinados nas disputas e correlações de forças que modificam o exercício político organicamente.

Na percepção da sociedade civil, ainda que haja limites, pelas falas registradas também é possível perceber avanços construídos pela trajetória do órgão.

*É você procurar verificar o que precisa ser feito de melhoria para o idoso; projetos, ações, e discutir a Política do Idoso. [...] você tem que vir aqui, participar das reuniões como conselheiro e depois voltar para sua região e repassar aos*

*municípios que você é responsável; [...] não adianta participar de um monte de coisas e não ter como repassar, você tem que aprender e o Conselho é pra isso. [...]. Acho que a obrigação do conselheiro é estar por dentro de tudo o que ocorre aonde ele representa, pois só estou no Conselho por ser representante de uma região e não estou aqui só representando a [minha cidade], estou representando 23 municípios ao qual teve uma eleição em que fui eleito, então minha obrigação qual é? Eu acho que essa gestão tem lutado muito, tem sido, não criticando as outras antigas, mas acho que essa está tentando mais mostrar que o CEI existe, porque se você for ao interior de São Paulo, em algumas cidades, ninguém sabe que existe o CEI/SP (Conselheiro 1 – sociedade civil).*

Destacamos na leitura dessa posição a questão processual da transformação nas relações e posturas que nada mais são que os pequenos avanços e construções observados na atuação do Conselho. Ainda que permeado de contradições e limites, não nos é possível afirmar que não há por parte dos conselheiro a percepção de possibilidades de mudança e qualificação do espaço. Recorrendo novamente a Gramsci, destacamos o processo molecular de formação de posturas de contra-hegemonia:

*[...] o homem ativo da massa atua praticamente, mas não tem uma clara consciência teórica desta sua ação, a qual, não obstante, é um conhecimento do mundo na medida em que o transforma. Pode ocorrer, aliás, que sua consciência teórica esteja historicamente em contradição com seu agir. [...] Todavia, essa concepção ‘verbal’ não é inconsequente: ela liga a um grupo social determinado, influi sobre a conduta moral, sobre a direção da vontade, [...]. A compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de ‘hegemonias’ políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. A consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual a teoria e a prática finalmente se unificam. (GRAMSCI, 2014a, v. 1, 103)*

Nesse sentido, é possível perceber nos discursos registrados, a tentativa de se garantir posturas em torno de um projeto defendido, mas ainda não conquistado, por vezes percebido como a qualificação de participação e relações no Conselho, na representação do segmento de idosos, na defesa e ampliação de direitos para essa população, etc.

A compreensão quanto aos papéis de representação parece merecer cuidado, para que o papel do Conselho nas deliberações seja garantido; ainda assim, por vezes essas posições são entendidas de maneira distinta:

*A gente tem que por vezes, levar uma reunião a um consenso. Eu tento levar um consenso antes de propor uma votação. Em alguns poucos casos precisou ter uma votação nominal, a maioria foi de consenso. Acho que a função do presidente é de articulação dessas demandas e necessidades dos conselheiros da sociedade civil quanto esses cargos do poder público (Conselheiro 2 – sociedade civil).*

Em outro sentido, as divergências aparecem em registros indicando para o fato de que a convicção sobre o papel de representação e luta do Conselho podem mascarar as contradições e disputas que ele encerra. Sobre esse papel, em uma leitura da sociedade civil, tal fato é registrado.

*Eu acho que não pode existir nas reuniões uma pessoa puxar para o lado dele porque todas as questões que são discutidas, são discutidas em prol do idoso e existem opinião diversas. [Por exemplo], no caso do uso do Fundo [para a Conferência], na primeira votação não quiseram pegar o dinheiro, depois na segunda acharam melhor usá-lo, mas têm algumas, uma boa parte, que acha que não deve ser usado, então há discordância nessa parte. Eu votei a favor que usassem, pois estou olhando o idoso que precisa. [...] e a conferência o que é? O próprio poder público não me respondeu [...], ou seja, o Ministério Público. Então, sempre dentro das reuniões, há aquele debate porque cada um tem sua opinião, cada um tem sua maneira de pensar, mas acho que quando você realmente toca que tudo aquilo é em prol do idoso é preciso chegar ao bom termo, tem que se aprovar ou não. [...] a maioria dizia que estava votando a favor do uso do fundo porque eu penso nos idosos. Se não tiver a conferência, os idosos que serão prejudicados (Conselheiro 1 – sociedade civil).*

Já em uma das leituras do poder público, a competência última do Conselho não garante entendimentos convergentes de suas ações.

*[...] você tem conselheiros que não abrem a boca para falar bom dia e infelizmente nossa estrutura [de relação] é oral; nossas atividades e divergências se fazem oralmente, pelo menos numa plenária de Conselho, [...] temos pessoas muito simples e quando falo muito simples, simples, mas quer defender o idoso, quer não sei o que para o idoso, ora, que bom que esteja aqui, mas tem sim, tem posições que você vai percebendo que são divergentes (Conselheira 4 – governo).*

Em outra fala da representante governamental, observou-se a indicação de que a diferença de posicionamentos não chega a implicar em grandes entraves para a execução dos trabalhos, destacando um elemento que ela julga importante para o posicionamento em relação às discussões, ou seja, o maior conhecimento e contato com o “outro”, no sentido de favorecer diálogos e debates em níveis mais interpessoais, de desenvolver argumentações mais pessoais.

*Eu acho que é relativamente fácil se chegar ao consenso, não é difícil não. É interessante porque nós não nos sentamos separados, claro; a gente senta todo mundo misturado em volta da mesa, então você acaba tendo um contato pessoal e eu acho que o contato pessoal faz toda a diferença e isso é interessante. A conferência foi ótima nesse sentido porque nós acabamos nos conhecendo muito melhor do que a gente consegue se conhecer lá no Conselho. [...] você ter a oportunidade de explicar o que você está falando, porque às vezes no grupo você não consegue explicar com tanta clareza (Conselheira 3 – governo).*

Para além de algumas impressões que podem parecer personalizadas, um importante movimento desse processo pode ser observado no debate que envolveu a decisão de uso do Fundo para custear a Conferência Estadual frente à comunicação pelo governo do estado que não assumiria tal responsabilidade. Na oitava reunião ordinária do CEI/SP, o presidente colocou para debate e votação nominal três possibilidades: 1) não fazer a Conferência Estadual; 2) fazer a Conferência por videoconferência; 3) fazer uso do Fundo do Idoso para custeá-la (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015d).

Vários argumentos foram colocados em debate, tais como: dúvidas quanto ao amparo legal do Conselho para utilização do Fundo para financiar a Conferência; a necessidade de se modificar o Regimento Interno do CEI/SP; dúvidas sobre o valor constante no Fundo *versus* o orçamento para realização da Conferência; a necessidade de a Conferência acontecer tendo em vista sua importância enquanto mecanismo de garantia de direitos; o trabalho já iniciado junto aos municípios; a autonomia do CEI/SP de poder decidir sobre o uso do Fundo ou não; e, por fim, o questionamento sobre o porquê de o governo estadual não assumir esse custeio, uma vez que, em versões anteriores, isso era uma de suas prerrogativas. Diversas falas apontaram para o entendimento de que o Fundo não teria a finalidade de custear a Conferência, sendo esta de responsabilidade do governo – posição que registrou ressalva em votos favoráveis ao uso do Fundo frente ao quadro atual, mas com manifestação de “[...] que se trata de uma ação pontual [...]” frente à importância de realização da Conferência, somada ao compromisso do governo com ações “[...] de fomento ao Fundo Estadual.” (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015d). Realizada a votação, obteve-se:

Resultado da votação: quórum de 23 Conselheiros sendo 11 do Poder Público e 12 Conselheiros da Sociedade Civil, totalizando 18 votos favoráveis e 05 [3 do poder público e 2 da sociedade civil] votos contra o uso do Fundo do Idoso para custear a XIV Conferência Estadual do Idoso (CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO, 2015d).

Uma característica desse debate pareceu refletir de forma mais ampla os próprios desafios que os Conselhos encerram, ou em outras palavras, as relações dadas de maneira paritária buscam apontar ainda para a percepção de que a finalidade de sua institucionalização está na luta e defesa dos interesses da população envelhecida, postos na atenção das ações ali desenvolvidas por meio do exercício democrático de representação e participação na figura dos Conselheiros; possibilidade permeada por interesses e limites que vão desde a burocratização e “tecnização” de seu funcionamento, passando pela contenção de recursos e encolhimento governamental frente às responsabilidades postas, até a falta de reconhecimento

e legitimidade junto à agenda política nas três instâncias federativas para efetivação de suas deliberações.

Como mecanismos institucionalizados, eles contam com seu funcionamento garantido, mas ainda falta, como sintetizado na fala do Conselheiro, que os Conselhos sejam reconhecidos como tal. Para tanto, essa tarefa se põe como missão de toda a sociedade.

*O CEI é uma entidade de levantamento das demandas, no caso do idoso, das necessidades dos idosos, dos direitos e ele forma uma ligação entre as demandas da sociedade com o poder público. Eu acho que o grande papel do CEI é fazer a articulação entre o poder público e a sociedade civil. Não é fácil, pois os conselhos não são valorizados. É nesse sentido que temos sempre que trabalhar (Conselheiro 2 – sociedade civil).*

E essa é uma tarefa que se processa no dia a dia:

*O maior desafio do CEI é sair de si mesmo para fora. Já que temos a instância do conselho municipal – o conselho estadual e os conselhos municipais – vamos reforçar o papel dessas instâncias. [...] E isso é algo muito difícil porque o contexto não facilita o trabalho; participar voluntariamente de uma reunião ou de um momento onde se discute a política desse grupo, [...] não é fácil. Mostrar importância da organização e a força da organização é algo ainda distante porque não basta escrever [...], precisamos ter muito clara a noção de realidade e a noção de realidade implica em conhecer a legislação porque muitas vezes a legislação é mais ampla e nos permite um trabalho mais consistente do que nós pensamos; [...] Nós somos brasileiros, moramos no Brasil, moramos em São Paulo, não precisamos falar sobre o PIB, podemos falar sobre as dificuldades que a gente tem e podemos traduzi-la para dizer que está aqui, aqui, aqui (Conselheira 4 – governo).*

## CONCLUSÕES

Decorridos quase 28 anos da promulgação de nossa última Constituição Federal, que se inscreveu sob a qualidade de *cidadã* na história brasileira, os Conselhos – entendidos como mecanismos de participação e controle social – interferem e são interferidos no exercício político de uma fase democrática mais recente do país.

Defendemos com o trabalho apresentado de que as estruturas sócio-políticas estabelecidas com os Conselhos de políticas públicas no Brasil, sobretudo após o período de redemocratização normativamente demarcado com a Constituição Federal de 1988, ainda que enfrente limites e dificuldades têm sido órgãos capazes de fortalecer a participação social e o exercício democrático. Nossa tese não se difere de outros resultados na mesma direção levantados por pesquisa nacional sobre o perfil da produção acadêmica nesse campo reforçando o pressuposto geral da importância dos conselhos para as políticas públicas e/ou para a democratização dos processos decisórios (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015, p. 273). Essa sugestão justificaria a compreensão otimista que tais espaços são *locus* de transformações societárias com vistas a maior possibilidade de uma hegemonia que represente o segmento ao qual se volta e que em nosso estudo dedicou especial atenção à população envelhecida e em envelhecimento, contrapondo discursos homogêneos que vão desde o desprezo até a culpabilização e preconceito pelo tema.

Percebemos que a gestão democrática pode ser exercida de diversas formas e relações, e dentre elas, nossa experiência brasileira se organizou através da constituição dos conselhos como instância para esse exercício. Tal forma tem sido experimentada, avaliada e por que não aprimorada em mais de duas décadas de atuação, por vezes avançando e por outras paradas em diversos limites.

Com base em relações de produção e reprodução capitalista, a sociedade se configura como local de conflitos e disputas de interesses divergentes que, de um lado, buscam afirmar a perpetuação de um sistema baseado na exploração e na alienação como meio para se perseguir o lucro, e de outro lutam pelo estabelecimento de formas de sociabilidade mais equânimes e justas, com vistas à emancipação humana.

No Brasil, viu-se que a democracia se processou apoiada em uma cultura herdada sobre práticas fundadas no coronelismo, no patrimonialismo e no clientelismo, que pareceram “tolerar” a apropriação pública em benefício de interesses particulares e privados. Esse cenário teve implicações no exercício de movimentos populares em contextos de reivindicações e pressões pelo estabelecimento, ampliação ou conservação de garantias

sociais inscritas em um país que sempre apresentou, como um de seus mais definidos traços, a exclusão, a miséria e a desigualdade social entre suas classes.

A abertura democrática, após duas décadas de ditadura militar, permitiu que novos elementos ocupassem o espaço sociopolítico brasileiro, refletindo e realimentando expressões populares que vinham ganhando força e expressão a partir do final da década de 1970, desembocada no processo de discussão e formulação de garantias sociais que se inscreveriam na Carta Constitucional.

Nesse processo, foi possível perceber a intens(ç)ão do estabelecimento de canais de comunicação entre esses movimentos e lideranças sociais com o poder público, campo reconhecido como legítimo para realizar encaminhamentos e atendimentos das mais diferentes demandas de grupos e segmentos populares.

É nesse cenário que os Conselhos são inscritos, estabelecendo espaços formais de participação e controle da sociedade civil junto ao Estado, com vistas ao debate, controle e proposições de políticas públicas para os diferentes segmentos nos quais inscrever suas ações. É também nessa direção que os Conselhos abrem a possibilidade de um novo campo de disputas hegemônicas, capazes de indicarem, pela resistência e/ou construção de projetos societários, que sejam capazes de representar as classes subalternas.

Encerrados nessa possibilidade, a literatura brasileira sobre os estudos que demonstram os limites e dificuldades desses espaços é capaz de refletir as contradições e heterogeneidade dos Conselhos, desde sua atuação na esfera local/municipal até na instância federal, que naturalmente guarda a competência de direção das políticas de interesse de todo o país – literatura esta que indicou pontos importantes e confirmou experiências semelhantes no presente exercício.

Necessário destacar que, enquanto mecanismos institucionalizados junto ao Estado, o Conselho no qual se deu a presente investigação guarda as determinações de representar e militar em um campo permeado por desvalorização e preconceitos que, na história, tenderam a afirmar a questão do envelhecimento como um “problema” de âmbito doméstico, familiar ou “assistencialista”, comumente envolto por apelos moralizantes e de culpabilização. De acordo com Debert e Oliveira (2013, p. 117), a atenção em relação aos Conselhos do Idoso implica no reconhecimento do modo pelo qual se encara a velhice – que até muito pouco tempo era vista como uma questão própria da esfera privada e familiar, uma questão de cuidado e responsabilização individualizada ou de associações filantrópicas. Esse quadro se transforma numa questão política e, nesse processo de politização, o idoso passa a ser um

novo ator que requer um tratamento específico por parte do Estado, das empresas privadas e das organizações da sociedade civil.

As leis e normatizações que foram estabelecidas no Brasil nesse aspecto – como a Política Nacional e o Estatuto do Idoso – são, inegavelmente, avanços importantes na medida em que prescrevem direitos fundamentais a determinado segmento, permeado por vulnerabilidades e violências de diferentes ordens, prevendo o envolvimento de instituições públicas e a própria sociedade civil. Todavia, com o olhar sobre momento e os resultados das Conferências abordadas nesse estudo, destacou-se que tanto na esfera estadual quanto na federal, as deliberações com base no debate e discussões que envolvem os velhos ainda indicam pouca efetivação e operacionalização dessas garantias junto à população-alvo desses direitos.

Outra característica que o trabalho junto ao Conselho do Idoso na esfera estadual particularmente indicou foi seu potencial de atuação e interlocução com a base local/comunitária no acolhimento, suporte e acompanhamento dos Conselhos Municipais, reconhecidos como legítimos depositários das demandas e necessidades dos idosos. Junto a esse reconhecimento, que pareceu destacado no momento de realização das Conferências nas quais o CEI/SP atuou ativamente nas discussões, dois reconhecimentos parecem ter sido colocados como prioritários no encaminhamento dos trabalhos junto aos municípios: a maior capacitação e fortalecimento desses espaços (que em muitos locais ainda parece sofrer com a falta de estrutura, sensibilização e suporte para o funcionamento); e a implantação dos fundos municipais do idoso, identificados como ainda ausentes em muitas cidades.

Observou-se também a necessidade de modificação das relações entre os sujeitos que atuam no Conselho, com vistas ao maior reconhecimento do exercício da política em lugar da rotina burocrática e institucionalizada da gestão pública. Nesse sentido, a importância que se defende com essa identificação aponta para o reforço de relações que sejam capazes de superar protocolos e formalidades que acabam por afirmar certa “subalternidade” em relação ao papel desempenhado pelos conselheiros da sociedade civil em detrimento do maior domínio de “trânsito administrativo” em relação a algumas formações mais técnicas.

Corroborar-se com o entendimento acerca do exercício político apontado por Almeida, C; Tatagiba, L (2012) a ação que traz para a arena pública demandas por justiça acima de processos e regras instituídas organizacionalmente. Uma ação capaz de estabelecer mediações na negociação pública e redefinir sobre quais termos se organizam o Estado e a sociedade.

É preciso restituir o lugar desse tipo de ação na agenda dos conselhos para que eles possam funcionar como instâncias de democratização da gestão pública, e não restritamente como espaço de disputa entre interesses corporativos das comunidades de política, o que hoje parece ser a regra. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71-72).

Ao se indicar o exercício político expresso na participação e controle social como forma de enfrentamento dos limites colocados pelas relações capitalistas, destaca-se que a consolidação da democracia com vistas ao estabelecimento de uma sociabilidade mais justa e equânime está para além dos limites estabelecidos nos Conselhos, mas como apontado por Gramsci, deve considerar a organização das massas em torno de uma reforma intelectual e moral, compartilhada como opção ativa no estabelecimento de uma hegemonia das massas, de um novo projeto societário.

Ainda que permeado por contradições e limites, não parece possível considerar o Conselho Estadual do Idoso como um espaço protocolar, sem legitimidade e capacidade organizativa (vide os debates travados e garantidos para a execução da última Conferência Estadual que, mesmo enquanto uma “reafirmação” de demandas e prioridades já apontadas, continua a tencionar o Estado quanto ao que compartilha pelas duas esferas representadas), como responsabilidade pública junto à população envelhecida brasileira.

Por fim, se as dificuldades e limites que se encerram nestas mais de duas décadas de exercício político nos Conselhos ainda possam representar “um pessimismo da razão” posto pelas condições históricas, econômicas e políticas inscritas na realidade brasileira (sobretudo junto às classes subalternas), a escuta junto aos sujeitos que vivenciam concretamente esses espaços tende a reafirmar um sentido de luta e mobilização em torno do “otimismo da vontade”, capaz de processar organicamente conquistas e mobilizações cotidianas na direção de uma nova sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

\_\_\_\_\_.; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, Erica Terezinha Vieira de. **A sociedade civil e seus múltiplos significados no debate contemporâneo: uma leitura gramsciana**. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

ALMEIDA, Vera Lúcia Valsech de. Modernidade e velhice. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 24, n. 75, p. 35-54, set. 2003.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Ética: fundamentos sócio-históricos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca básica do Serviço Social, v. 4).

BATTINI, Odária. A pesquisa nas ciências sociais: desafios e perspectivas. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 3, n. 1, p. 9-23, 2003.

BEAUVOIR, Simone de. **A velhice: a realidade incômoda**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970. v. 1.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social: fundamentos e história**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica do Serviço Social, v. 2).

BOARETTO, Roberta Cristina; HEIMANN, Luiza Sterman. Conselhos de Representação de Idosos e Estratégias de Participação. In: SIMSON, Olga Rodrigues de Moraes Von; NERI, Anita Liberalesco; CACHIONE, Meire (Org.). **As múltiplas faces da velhice no Brasil**. 2. ed. Campinas: Alínea, 2006.

BOURGUIGNON, Jussara. Ayres. A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 46-54, 2007.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2014/julho/19-12-2014-secretaria-geral-lanca-publicacao-sobre-conquistas-e-desafios-da-participacao-social-no-brasil>>. Acesso em: 20 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 12.213, de 20 de janeiro de 2010. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; e altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 out. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12213.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12213.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2016.

BRASIL. Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Direitos do Idoso – CNDI e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jun. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm#art16](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm#art16)>. Acesso em: 13 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jan. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8842.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2016.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 9-30, jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a03n28.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão. Cuidados de longa duração no Brasil: o arcabouço legal e as ações governamentais. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?** Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

CINAT, Cristiane. O selo “Cidade Amiga do Idoso” e a perspectiva de desenvolvimento regional no Estado de São Paulo-Brasil. **Revista Internacional de Ciências Sociais Interdisciplinares**, Madrid, v. 5, n. 1, p. 239-246, 2016.

CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO. Conselho Estadual do Idoso de São Paulo. Deliberação nº 4, de 20 de outubro de 2014, alterada em 25 de maio de 2015. Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Estadual do Idoso – CEI/SP, nos termos da publicação no Diário Oficial de 27 de maio de 2014, e alterações nela introduzidas, que passa a ter a seguinte redação. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 29 maio 2014. p. 11-12. São Paulo, 2015a. Disponível em: <<http://www.conselhoidoso.sp.gov.br/sis/noticias.php?c=54>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Ata da 12ª Reunião Ordinária, realizada em 26 de outubro de 2015**. São Paulo: 2015b. Disponível em: <<http://www.conselhoidoso.sp.gov.br/sis/noticias.php?c=55>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO. Deliberação nº 10, de 9 de novembro de 2015. Dispõe sobre as Deliberações da XIV Conferência Estadual do Idoso. **Diário Oficial Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 nov. 2015c. Disponível em: <<http://www.conselhoidoso.sp.gov.br/sis/noticias.php?c=54>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Ata da 8ª Reunião Ordinária, realizada em 8 de maio de 2015**. São Paulo: 2015d. Disponível em: <<http://www.conselhoidoso.sp.gov.br/sis/noticias.php?c=55>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: Ed. UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. In: SILVEIRA, Ênio et al. **Encontros com a civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. v. 9.

\_\_\_\_\_. Entrevista com Carlos Nelson Coutinho. **Revista Cult**, São Paulo, ed. 141, nov. 2009. Disponível em: <<http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/entrevista-com-carlos-nelson-coutinho/>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **O estruturalismo e a miséria da razão**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

\_\_\_\_\_. (Org.). **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos (1916-1935)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CPDOC. **A Era Vargas: dos anos 20 a 1945: Diretrizes do Estado Novo (1937 - 1945): educação, cultura e propaganda: cultura política**. Rio de Janeiro, [2015]. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EducacaoCulturaPropaganda/CulturaPolitica>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DEBERT, Guita Grin. **A reinvenção da velhice**. São Paulo: Edusp, 2004.

\_\_\_\_\_.; OLIVEIRA, Glaucia da Silva Destro de. Os conselhos e as narrativas sobre a velhice. In: MULLER, Neusa Pivatto; PARADA, Adriana (Org.). **Dez anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: repertórios e implicações de um processo democrático**. Brasília, DF: SDH, 2013.

DORE, Rosemary. Escola Unitária. **Revista Cult**, São Paulo, ed. 141, nov. 2009. Disponível em: <<http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/escola-unitaria/>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1995.

FRAGA, Paulo Denisar Vasconcelos. **A teoria das necessidades em Marx**: da dialética do reconhecimento à analítica do ser social. 2006. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

GIACOMIN, Karla Cristina. Panorama dos 10 anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. In: MULLER, Neusa Pivatto; PARADA, Adriana (Org.). **Dez anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso**: repertórios e implicações de um processo democrático. Brasília, DF: SDH, 2013.

GIATTI, Luana; BARRETO, Sandhi M. Saúde, Trabalho e Envelhecimento no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 759-751, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v19n3/15879.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Tradução, organização e edição de Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v. 6.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere**. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v. 3.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014a. v. 1.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014b. v. 2.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014c. v. 4.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Edição e tradução de Luiz Sérgio Henriques; coedição de Carlos Nelson Coutinho e Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014d. v. 5.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

GUERRA, Yolanda. **Instrumentalidade do Serviço Social**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 24. ed. São Paulo: Loyola, 2013.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**: ensaios críticos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

IPEA. **Conselhos Nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros: relatório de pesquisa. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2016.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudança no Estado brasileiro**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração : Ed. UFSC, 2012.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil de Marx a Gramsci. **Novos Rumos**, Marília, ano 21, n. 46, p. 4-10, 2006. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/view/2093/1725>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

LUIZ, Danuta E. Cantoia. **Emancipação e Serviço Social**: a potencialidade da prática profissional. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução de Sueli Tomazini Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2012.

MENDONÇA, Sonia Regina de. O Estado ampliado como ferramenta metodológica. **Marx e o Marxismo**, Niterói, v. 2, n. 2, jan./jul. 2014. Disponível em: <<http://www.marxeomarxismo.uff.br/index.php/MM/article/view/35/32>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

MERCADANTE, Elizabeth F. Velhice: a identidade estigmatizada. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 24, n. 75, p. 55-73, set. 2003.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

\_\_\_\_\_. **O desafio e o fardo do tempo histórico**: o socialismo no século XXI. Tradução de Ana Cotrim e Vera Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 8, p. 53-64, jun. 2002. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/neils/downloads/v8\\_carlos\\_montano.pdf](http://www.pucsp.br/neils/downloads/v8_carlos_montano.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2016.

\_\_\_\_\_.; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica do Serviço Social, v. 5).

MORAES, Dênis de. Comunicação, Hegemonia e Contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 54-77, jan./jun. 2010.

NERI, Anita Liberalesco. **Palavras-chave em gerontologia**. Campinas: Alínea, 2001.

\_\_\_\_\_. Feminização da Velhice. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Idosos no Brasil**: vivências, desafios e expectativas na terceira idade. São Paulo: Fundação Perseu Abramo : Edições SESC-SP, 2007.

MONTEIRO, Rhadson Rezende. Direito e Democracia: Sobre a normatização e efetividade dos Conselhos Gestores. SEMINÁRIO DE CIÊNCIA SOCIAIS PPGSC-UFES, 1., 2016, Vitória. **Anais ....** Vitória: Ed. UFES, 2016. Disponível em: <<http://eventos.ufes.br/scs/SCS2016/paper/view/1948>>. Acesso em: 20 out. 2016.

MOREIRA NETO, Estevam Alves. Sobre a sociedade civil em Hegel, Marx e Gramsci. In: SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMERICA-LATINA, 4., 2010, Londrina. **Anais ....** Londrina: Ed. UEL, 2010. p. 39-47. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais\\_ivsimp/gt8/5\\_estevamneto.pdf](http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais_ivsimp/gt8/5_estevamneto.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2015.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci e os desafios de uma política democrática de esquerda. In: AGGIO, Alberto (Org.). **Gramsci: a vitalidade de um pensamento**. São Paulo: Fundação Ed. Unesp, 1998.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18 n. 52, p. 185-202, jun. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000200010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000200010)>. Acesso em: 11 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Rebuá. Hegemonia, capital-imperialismo e intelectuais: categorias marxistas para um esforço de análise da relação democracia-educação. **Trabalho Necessário**, Niterói, ano 11, n. 16, p. 1-13, 2013.

OMS. **Envelhecimento ativo: uma política de saúde**. Tradução de Suzana Contijo. Brasília, DF: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento\\_ativo.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento_ativo.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2016.

ONU. **Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing**. Madrid, abr. 2002. Disponível em: <[http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid\\_plan.pdf](http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid_plan.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2016.

PAULO NETTO, José. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Estado, Política e Emancipação Humana. In: GARCIA, Carla Cristina, HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão (Org.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André: Alpharrabio, 2008.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_.; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Biblioteca básica do Serviço Social, v. 1).

PAZ, Serafin Fortes. Movimentos Sociais: participação dos idosos. In: PY, Ligia et al. **Tempo de envelhecer: percursos e dimensões psicossociais**. São Paulo: Nau, 2004.

PEIXOTO, Clarice. Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho, velhote, terceira idade... In: BARROS, Myriam Moraes Lins de Barros (Org.). **Velhice ou terceira idade? Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política**. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2007.

PRATES, Jane Cruz. O Método Marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 116-128, 2012.

RANGEL, Leonardo Alves, et al. Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. In: IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/05\\_capt02\\_7e.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/05_capt02_7e.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2016.

RIBEIRO, Natalina; RAICHELIS, Raquel. Revisando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 45-67, jan./mar. 2012.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: TONELLI, Flavio; VAZ, Juliano Musse; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coord.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília, DF: ANFIP, 2008. Disponível em: <[http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/Livro\\_da\\_20\\_anos\\_Constituicao72dpi.pdf](http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2016.

SÃO PAULO. Lei nº 12.548, de 27 de fevereiro de 2007. Consolida a legislação relativa ao idoso no Estado de São Paulo e dispõe sobre a Política Estadual do Idoso. **Diário Oficial Estado de São Paulo**, São Paulo, 28 de fev. 2007. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2007/lei-12548-27.02.2007.html>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

SCHLESENER, Anita Helena. **Hegemonia e cultura: Gramsci**. 3. ed. Curitiba: Ed. UFPR, 2007.

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 66, p. 65-83, abr. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n66/v20n66a3.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

SILVA, Luiz Antônio de Souza. Título VII: disposições transitórias. In: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (Org.). **Estatuto do Idoso comentado pelos promotores de justiça**. Santa Maria: Obras Jurídicas, 2005.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, Danuta E. Cantoia. (Org.). **Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras, 2010.

SIMÕES, Carlos. A ética das profissões. In: BONETTI, Dilseia Adeodata et. al. (Org.). **Serviço Social e Ética: convite a uma nova práxis**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SIMÕES, Júlio Assis. **Entre o lobby e as ruas: movimento de aposentados e politização da aposentadoria**. 2000. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

SPOSATI, Aldaísa. Pesquisa e Produção de Conhecimento no Campo do Serviço Social. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 15-25, 2007.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Envelhecimento e trabalho no tempo de capital**: implicações para a proteção social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2008.

UGÁ, Vivian D. A Categoria “pobreza” nas formulações de Política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 5-30, jan./mar. 2012.

WEFFORT, Francisco Correia. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

## **APÉNDICES**

**APÊNDICE A – Roteiro para entrevista: Sujeitos/Conselheiros****ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

Pesquisa: “Hegemonia e Conselho do Idoso: relações entre Sociedade Civil e Estado em uma perspectiva gramsciana.”

Entrevistadora: Cristiane Cinat


Entrevistado/a: \_\_\_\_\_

Data e local: \_\_\_\_\_

Representação: ( ) sociedade civil ( ) Governo

**Perguntas:**

- 1) Fale sobre alguns aspectos que julga relevantes sobre sua experiência profissional e que antecedem sua vinda ao Conselho Estadual do Idoso.
- 2) Na sua opinião, qual o principal papel do Conselho?
- 3) Como conselheiro, você vê isso se efetivar?
- 4) Quais são os maiores desafios ou dificuldades que acredita existir neste espaço?
- 5) Quais são as maiores possibilidades, avanços ou vantagens que percebe no Conselho?
- 6) Como os conselhos são formados por representantes da sociedade civil e do poder público, você acredita que há diferença na atuação ou na responsabilidade dessas posições? Por quê?
- 7) Você acredita que há mais concordância ou discordância entre o grupo de conselheiros quando é preciso debater alguma ação ou posição? Por quê?
- 8) Há alguém (ou vários colegas) no grupo de conselheiros que compartilha de projetos, lutas ou ideias que você julga como necessárias ou importantes? Você poderia comentar sobre isso?
- 9) A população, ou mais especificamente os idosos, participam no Conselho Estadual? Se sim, você poderia comentar um pouco sobre isso; se não, você acha que isso se dá por quê? Haveria espaço de participação especificamente no Conselho Estadual? O que tem a dizer sobre a participação da população idosa em nossa realidade.

 Gostaria de registrar algo mais?

## APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este Termo vem propor sua participação na pesquisa: “Conselho do Idoso: mediações entre Estado e Sociedade Civil” executada por **Cristiane Cinat**, RG 27.970.455-0, CRESS 30.924 doutoranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UNESP/Franca sob orientação da Profa. Dra. Célia Maria David.

A pesquisa trata-se de um estudo que visa caracterizar historicamente, bem como identificar possíveis desafios e possibilidades que configuram o espaço dos conselhos no Brasil, com especial ênfase ao período pós-Constituição de 1988 quando essas instituições passam a operacionalizar os princípios constitucionais da participação e da descentralização tendo em vista o fortalecimento da Democracia. Nesse cenário e mais recentemente, são instituídos em todo o País os conselhos do idoso, responsáveis pela formulação, coordenação, supervisão e avaliação da Política Nacional do Idoso no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas, cenário em que se encontra o Conselho Estadual do Idoso de SP, interesse de nosso estudo.

Para tanto, propomos através de um estudo qualitativo, realiza entrevistas com sujeitos que vivenciam concretamente a realidade nesse espaço como conselheiros, buscando apreender de maneira dinâmica essas experiências. Assim, é preciso destacar que você, como colaborador deste estudo, tem:

- a liberdade de se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma e sem prejuízo ao seu cuidado;
- a garantia de esclarecimentos, antes e durante o curso da pesquisa, sempre que julgar necessário;
- a garantia do sigilo que assegure a privacidade de seus dados confidenciais envolvidos na pesquisa;
- as formas de ressarcimento das despesas decorrentes de sua participação, gozando das maneiras de indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Ao aceitar participar da entrevista, enquanto procedimento científico, você estará colaborando diretamente com a construção de maior conhecimento sobre nossas relações e a maneira como nos organizamos socialmente.

Assinaturas: \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

\_\_\_\_\_  
**Cristiane Cinat - Pesquisadora**

CPF: 12342881843  
 Rua Gervásio A. de Oliveira, 119 – São Carlos, SP  
 CEP: 13568-30  
 Telefone: (16) 982544764 / (16) 33518195

\_\_\_\_\_  
**Profa. Dra. Célia Maria David - Orientadora**

CPF: 48316903849  
 Av. Eufrásia Monteiro Petrágli, 900 – Franca, SP  
 CEP: 14409160  
 Telefone: (16) 37068945 / Fax: (16) 3068897

\_\_\_\_\_  
 Entrevistado

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

RG: \_\_\_\_\_

Contato: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE C – Autorização de Pesquisa no CEI/SP

### PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAR PESQUISA ACADÊMICA JUNTO AO CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO DE SÃO PAULO

São Carlos, 06 de Fevereiro de 2015.

Prezada Mesa Diretora do Conselho do Idoso de São Paulo,  
Sr (a) Presidente,

Eu, **Cristiane Cinat**, RG 27.970.455-0, CPF 123.428.818-43, residente na Rua Gervásio Alves de Oliveira, 119, São Carlos-SP, CEP 13568-030, doutoranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UNESP/Franca, sob orientação da Profa. Dra. Raquel dos Santos Sant'Ana, venho solicitar através desta, consentimento e colaboração desta Instituição na realização da pesquisa intitulada "Conselho do Idoso: mediações entre Estado e Sociedade Civil", sob minha execução.

A referida pesquisa trata-se de um estudo que visa caracterizar historicamente, bem como identificar possíveis desafios e possibilidades que configuram o espaço dos conselhos no Brasil, com especial ênfase ao período pós-Constituição de 1988 quando essas instituições passam a operacionalizar os princípios constitucionais da participação e da descentralização tendo em vista o fortalecimento da Democracia. Nesse cenário e mais recentemente, são instituídos em todo o País os conselhos do idoso, responsáveis pela formulação, coordenação, supervisão e avaliação da Política Nacional do Idoso no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas, cenário em que se encontra o Conselho Estadual do Idoso de SP, campo de interesse de nosso estado.

Para tanto, propomos através de um estudo qualitativo, realizar entrevistas com sujeitos que vivenciam concretamente a realidade nesse espaço como conselheiros, buscando apreender de maneira dinâmica essas experiências. Assim, tomamos como proposta a aplicação de entrevista aberta, semi-estruturada, contendo nove questões específicas sobre a experiência de atuar como conselheiro na atual gestão do Conselho Estadual do Idoso, a ser aplicada, enquanto proposta, à quatro representantes, sendo dois eleitos como parte do setor público e dois como parte da sociedade civil.

Não nos é caro lembrar o quanto reconhecemos como valiosa a possibilidade dos Srs (as) atenderem nossa solicitação, certos de que nossa intenção trata-se de sistematizar saberes e práticas que contribuam para a construção do conhecimento e efetivação de relações sociais e humanas mais emancipadoras.

Agradecendo pela atenção e certa de contar com seu empenho, me coloco a disposição para o que se fizer necessário.

**Cristiane Cinat**

(16) 98254 4764  
criscinat@ufscar.br  
criscinluz@hotmail.com

DE ACORDO	
 (assinatura)	
Nome:	<u>HENRIQUE RUFINO JEROLIMSKI</u>
Cargo/Posição:	<u>Presidente do CEI</u>
Data:	<u>21.02.15</u>

## **ANEXO**

## ANEXO A – Parecer de Avaliação do Comitê de Ética

FACULDADE DE CIÊNCIAS  
HUMANAS E SOCIAIS - UNESP  
- CAMPUS DE FRANCA



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** CONSELHO DO IDOSO E AS MEDIAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

**Pesquisador:** Cristiane Cinat

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 42363515.9.0000.5408

**Instituição Proponente:** UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JULIO DE MESQUITA FILHO

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 1.000.210

**Data da Relatoria:** 25/03/2015

#### Apresentação do Projeto:

Adequadamente apresentado, o projeto se insere no âmbito de estudos de pós-graduação (nível de doutorado) de seu autor.

#### Objetivo da Pesquisa:

Objetiva-se analisar os aspectos institucionais do Conselho do Idoso com vistas ao conhecimento das intervenções entre Estado e Sociedade Civil. O projeto especifica os aspectos a serem vistos e justifica a necessidade da intervenção.

#### Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Não há riscos, ante a natureza pública das instituições e o evidente interesse de conhecer a efetiva atuação do Estado e da comunidade em relação ao Idoso. Os benefícios advirão com a publicação dos resultados, propiciando novos estudos e melhor estabelecimento de futuras políticas públicas de atendimento ao Idoso.

#### Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Reitera-se os comentários acima.

#### Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Adequadamente apresentados.

**Endereço:** Av. Eufrasia Monteiro Petraglia, 900  
**Bairro:** Jd. Antonio Petraglia **CEP:** 14.409-160  
**UF:** SP **Município:** FRANCA  
**Telefone:** (16)3706-8723 **Fax:** (16)3706-8724 **E-mail:** comiteetica@franca.unesp.br

FACULDADE DE CIÊNCIAS  
HUMANAS E SOCIAIS - UNESP  
- CAMPUS DE FRANCA



Continuação do Parecer: 1.000.210

**Recomendações:**

Não há.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Não há.

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

O colegiado acata o parecer do relator.

FRANCA, 26 de Março de 2015

---

Assinado por:  
Helen Barbosa Raiz Engler  
(Coordenador)

**Endereço:** Av. Euláscia Monteiro Petraglia, 900  
**Bairro:** Jd. Antonio Petraglia **CEP:** 14.409-160  
**UF:** SP **Município:** FRANCA  
**Telefone:** (16)3708-8723 **Fax:** (16)3706-8724 **E-mail:** comiteetica@franca.unesp.br