

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

AMANDA MARIA CUNHA MENEZES

**AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE  
ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA AO IDOSO – PEVI NOS MUNICÍPIOS  
PERNAMBUCANOS DE IGARASSU, JABOATÃO DOS GUARARAPES E  
GARANHUNS**

Recife  
2020

AMANDA MARIA CUNHA MENEZES

**AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE  
ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA AO IDOSO – PEVI NOS MUNICÍPIOS  
PERNAMBUCANOS DE IGARASSU, JABOATÃO DOS GUARARAPES E  
GARANHUNS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para conclusão do Mestrado em Serviço Social.

**Linha de Pesquisa:** Estado, Políticas Sociais e ação do Serviço Social.

**Área de concentração:** Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Cristina Brito Arcoverde

Recife

2020

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

M543a Menezes, Amanda Maria Cunha  
Avaliação de processo da implementação do protocolo de enfrentamento da violência ao idoso-Pevi nos municípios pernambucanos de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns / Amanda Maria Cunha Menezes. - 2020.  
179 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde.  
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2020.  
Inclui referências e apêndices.

1. Estado. 2. Sociedade. 3. Violência. I. Arcoverde, Ana Cristina Brito (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2020 – 037)

Amanda Maria Cunha Menezes

**AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE  
ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA AO IDOSO – PEVI NOS MUNICÍPIOS  
PERNAMBUCANOS DE IGARASSU, JABOATÃO DOS GUARARAPES E  
GARANHUNS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para conclusão do Mestrado em Serviço Social.

Aprovado em 28/02/2020

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Cristina Brito Arcoverde (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena Lúcia Augusto Chaves (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Marcelo Teles de Mendonça (Examinador Externo)

Faculdade EUROPEIA

Recife

2020

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por sempre guiar os meus caminhos e iluminar minhas decisões. Pela saúde, força, coragem e sabedoria proporcionada para superar os obstáculos da minha caminhada, recebendo o suporte necessário para a conquista desse título e para meu crescimento moral e intelectual.

Um especial agradecimento à minha orientadora, Profa. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde, uma profissional que admiro muito! Agradeço por acreditar no meu potencial e me incentivar a fazer o mestrado. Obrigada pela paciência, pelas oportunidades, orientações, conhecimentos e reflexões compartilhados no dia a dia e na disciplina obrigatória *Serviço Social e Questão Social*. Continuemos juntas na luta e no Doutorado!

À minha mãe Sonia e à minha avó Maria José (Dona Zezé), minha segunda mãe. Mulheres batalhadoras, que foram pai e mãe desde o meu nascimento, que sempre me ajudaram, apoiaram e me incentivaram a não desistir jamais diante das dificuldades. Obrigada por toda ajuda e apoio de sempre!

Ao meu esposo Romulo Nepomuceno, pelo incentivo e apoio, por sempre me ajudar a tomar a decisão certa. Agradeço o apoio sentimental e emocional que sempre me proporciona desde o início da jornada nesta Universidade. Sem esquecer também de agradecer o suporte financeiro no período que passei sem bolsa de estudo ou emprego. Obrigada!

À minha filha Júlia, que apesar de ainda não conhecer a dinâmica da vida, me proporciona momentos incríveis cheios de amor, me enchendo de coragem para enfrentar as dificuldades da vida e lhe proporcionar um futuro digno.

À minha eterna supervisora de estágio e amiga Ana Kelly Almeida, uma profissional excepcional. Mais uma vez obrigada por acreditar em mim e me incentivar a realizar esta pesquisa. Obrigada por todo carinho e ensinamento.

À Dra. Yélena Araújo, Procuradora de Justiça e Coordenadora do Programa Caravana da Pessoa Idosa, mais uma vez obrigada por contribuir para esta pesquisa e continuar me acolhendo como se fosse da equipe do Programa.

Às equipes dos Núcleos: NEVIIG - Igarassu, NAVV – Jaboatão dos Guararapes e NEVIGA - Garanhuns, o meu mais profundo agradecimento! Muito obrigada pela paciência, acolhimento e disponibilidade para me receber e realizar as entrevistas. Sem vocês esta pesquisa não teria se concretizado. Desejo sucesso à todas e todos e que mesmo

diante das limitações, consigam/possam dar continuidade a esse trabalho tão importante e comprometido com o enfrentamento à violência contra a pessoa idosa.

À minha turma de mestrado 2018.1, Ana Virgínia, Aline, Rebeca, Manu, Renata, Leandro, Jonathan, Kellyane, Carol, Geiziane e Lohana. Vocês tornaram o mestrado mais leve. Obrigada pelo companheirismo, pelas discussões, reflexões, pela união, conversas, risadas e pelas festas de aniversariantes do mês!

Às professoras Dra. Helena Chaves, Dra. Maria das Graça e Silva, Dra. Alexandra Mustafá e ao professor Dr. Marco Mondaini do Departamento de Pós-graduação em Serviço Social que estiveram comigo compartilhando conhecimento e reflexões nas disciplinas cursadas.

Aos professores participantes da minha banca examinadora, Profa. Dra. Helena Chaves e ao Prof. Dr. Marcelo Teles de Mendonça por terem aceitado dividir comigo esse momento tão importante. Agradeço também as contribuições prestadas no momento da qualificação do Projeto, as quais foram essenciais para a construção dessa pesquisa.

Ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social pela oportunidade de cursar o Mestrado e contribuir para minha qualificação profissional e ao CNPQ, pelo apoio financeiro.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a concretização deste trabalho, obrigada!!!

## RESUMO

O presente estudo teve por objetivo geral avaliar o processo de implementação do Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso – PEVI nos municípios pernambucanos de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns, visando responder se o PEVI vem sendo eficaz em sua implementação nos referidos municípios pernambucanos. Para tanto, a pesquisa estabeleceu como objetivos específicos caracterizar os sistemas ou subprocessos de implementação do Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso (sistema gerencial e decisório, divulgação e informação, capacitação, seleção, sistemas logístico e operacional, sistemas de monitoramento e avaliação), identificar os elementos que facilitam e os elementos que dificultam a implementação do PEVI e analisar o alcance dos principais objetivos propostos pelo PEVI nos municípios que o implementam, partindo da hipótese de que a eficácia da implementação do PEVI depende de pré-condições como planejamento estratégico, capacidade gerencial, atores estratégicos, parcerias e rede de apoio, capacitação, infraestrutura, recursos humanos, financeiros e técnicos suficientes, serviços de divulgação e informação e processos de monitoramento e/ou avaliação das ações. Os procedimentos metodológicos constituíram-se em revisão de literatura, análise documental e pesquisa de campo com entrevistas semiestruturadas junto aos criadores e executores do PEVI. O presente trabalho conclui que o PEVI é um importante e necessário instrumento aos municípios para dar visibilidade aos casos de violência contra a pessoa idosa. Contudo, enfrenta dificuldades para realizar um trabalho mais eficaz relacionadas à estrutura insuficiente dos municípios que aderiram ao Protocolo, tais como insuficiência de recursos humanos, infraestrutura inadequada para atendimento e acolhimento dos casos de violência, frágil articulação da Rede de atendimento com dificuldades de agendar reuniões permanentes de monitoramento das ações e demandas, comunicação interinstitucional insuficiente, comprometendo assim a consecução dos objetivos propostos pelo PEVI nos municípios de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns. Dessa forma, concluímos também mediante avaliação de processo que seus objetivos vêm sendo parcialmente alcançados, caracterizando eficácia restrita, necessitando de ajustes e correções para melhor atendimento às necessidades da pessoa idosa vítima de violência.

Palavras-chave: Estado. Sociedade. Política Pública. Violência. Avaliação de processo.

## **ABSTRACT**

The general objective of this study was to evaluate the process of implementation of the Protocol to Confront Violence to the Elderly - PEVI in the municipalities of Igarassu, Jaboatão dos Guararapes and Garanhuns, in Pernambuco, in order to answer whether PEVI has been effective in its implementation in these municipalities. To that end, the research established as specific objectives to characterize the systems or subprocesses of implementation of the Protocol to Confront Violence to the Elderly (management and decision-making system, dissemination and information, training, selection, logistical and operational systems, monitoring and evaluation systems), identify the elements that facilitate and the elements that hinder the implementation of PEVI and analyze the achievement of the main objectives proposed by PEVI in the municipalities that implement it, based on the hypothesis that the effectiveness of PEVI implementation depends on preconditions such as strategic planning, management capacity, strategic actors, partnerships and support network, capacity building, infrastructure, sufficient human, financial and technical resources, dissemination and information services and monitoring and/or evaluation processes of the actions. The methodological procedures consisted of literature review, document analysis and field research with semi-structured interviews with PEVI creators and implementers. This work concludes that PEVI is an important and necessary tool for municipalities to give visibility to cases of violence against the elderly. However, it faces difficulties in carrying out more effective work related to the insufficient structure of the municipalities that adhered to the Protocol, such as insufficient human resources, inadequate infrastructure to attend and receive cases of violence, weak articulation of the Service Network with difficulties in scheduling permanent meetings to monitor actions and demands, insufficient institutional communication, thus compromising the achievement of the objectives proposed by PEVI in the municipalities of Igarassu, Jaboatão dos Guararapes and Igarassu. Thus, we also concluded through process evaluation that its objectives have been partially achieved, characterizing restricted effectiveness, requiring adjustments and corrections to better meet the needs of the elderly victim of violence.

**Keywords:** State. Society. Public policy. Violence. Process evaluation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Pirâmide etária da população por sexo.....	71
Figura 2: Localização do município de Igarassu no estado de Pernambuco.....	87
Figura 3: Localização do município de Garanhuns no estado de Pernambuco.....	92
Figura 4: Localização do município de Jaboatão dos Guararapes no estado de Pernambuco .....	97
Figura 5: Etapas da estruturação do PEVI nos municípios de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns .....	100

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Dados da população idosa no município de Igarassu.....	89
Tabela 2 – Dados da população idosa no município de Garanhuns.....	93
Tabela 3 – Dados da população idosa no município de Jaboatão dos Guararapes.....	97

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sistemas ou subprocessos da implementação de políticas públicas .....	107
Quadro 2 – Documentos analisados .....	111
Quadro 3 – Perfil e local de atuação dos(as) entrevistados(as).....	115
Quadro 4 – Categorias de análise nos documentos.....	120
Quadro 5 – Quadro comparativo entre Monitoramento e Avaliação.....	143
Quadro 6 - Elementos que facilitam o processo Implementação do PEVI a partir da visão da Caravana da Pessoa Idosa e dos Núcleos: NEVIIG, NAVV e NEVIGA .....	151
Quadro 7 - Elementos que dificultam o processo Implementação do PEVI a partir da visão da Caravana da Pessoa Idosa e dos Núcleos: NEVIIG, NAVV e NEVIGA.....	152

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**BPC** – Benefício de Prestação Continuada

**CF/88** – Constituição Federal de 1988

**CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público

**GT** – Grupo de trabalho

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDHM** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

**ILPI** – Instituição de Longa Permanência para Idosos

**IPHAN** – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

**INPEA** – International Network for the Prevention of Elder Abuse (Rede Internacional para Prevenção do Abuso de Idosos)

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**LOAS** – Lei Orgânica de Assistência Social

**MP** – Ministério Público

**MPPE** – Ministério Público de Pernambuco

**NASF** – Núcleo Ampliado de Saúde da Família

**NAVV** – Núcleo de Apoio às Vítimas de Violência de Jaboatão do Guararapes/PE

**NEVIIG** – Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa de Igarassu/PE -

**NEVIGA** – Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa de Garanhuns/PE

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OMS** – Organização Mundial de Saúde

**PEVI** – Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso

**PNI** – Política Nacional do Idoso

**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**RENADI** – Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa

**SDH** – Secretaria de Direitos Humanos

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2. ESTADO, DIREITOS E SOCIEDADE: O LUGAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>23</b>
2.1 Notas sobre a relação Estado, Direitos e Sociedade.....	23
2.2 O lugar das Políticas Públicas na relação Estado, Direitos e Sociedade: na teoria e na prática.....	40
2.3 O ciclo das Políticas Públicas – Policy cycle.....	51
<b>3. O MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO E A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A CONTRIBUIÇÃO DO PROTOCOLO DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA AO IDOSO – PEVI.....</b>	<b>61</b>
3.1 O lugar do Ministério Público de Pernambuco na efetividade das políticas públicas	61
3.2 O Ministério Público de Pernambuco em defesa dos direitos da pessoa idosa.....	68
3.3 O Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso (PEVI) .....	80
3.4 Os municípios pernambucanos de Igarassu, Garanhuns e Jaboatão dos Guararapes: breve caracterização, dados da pessoa idosa e estruturação do PEVI.....	87
3.4.1 <i>O município de Igarassu</i> .....	87
3.4.2 <i>O município de Garanhuns</i> .....	91
3.4.3 <i>O Município de Jaboatão dos Guararapes</i> .....	96
<b>4. AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA AO IDOSO – PEVI NOS MUNICÍPIOS PILOTOS PERNAMBUCANOS: IGARASSU, JABOATÃO DOS GUARARAPES E GARANHUNS .....</b>	<b>101</b>
4.1 Avaliação de processo: referenciais teórico-metodológicos .....	101
4.2 O percurso metodológico e os instrumentos de análise .....	108
4.3 Avaliando o processo de implementação do PEVI nos municípios pernambucanos: Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns.....	119
4.3.1 <i>Sistema gerencial e decisório</i> .....	126
4.3.2 <i>Processos de divulgação e informação</i> .....	131
4.3.3 <i>Sistema de Capacitação</i> .....	136

4.3.4 Sistema de seleção.....	139
4.3.5 Sistemas logísticos e operacionais .....	140
4.3.6 Processos de monitoramento e avaliação das ações do PEVI .....	142
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>157</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>168</b>
<b>APÊNDICE A- Roteiro de entrevista com a equipe da Caravana da Pessoa Idosa .....</b>	<b>177</b>
<b>APÊNDICE B- Roteiro de Entrevista com a equipe dos Núcleos de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa de Garanhuns (NEVIGA), Igarassu (NEVIIG) E Jaboatão dos Guararapes (NAVV) .....</b>	<b>178</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Entendendo o envelhecimento humano como um fato social inegável, constata-se que nas últimas décadas a população idosa vem crescendo e se diversificando rapidamente. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2000 o contingente de pessoas com mais de 60 anos no Brasil alcançou cerca de 15 milhões, e em 2010 a proporção de idosos aumentou de 8,6% para 11%, com destaque para o crescimento do grupo etário com 80 anos ou mais que chegou a quase 65%. Em números absolutos, alcançamos em 2010 mais de 20 milhões de idosos e “chegaremos ao ano de 2025 com uma população de cerca de 34 milhões de pessoas acima de 60 anos, uma população maior do que a de qualquer Estado brasileiro na atualidade” (RAMOS et. al., 1987, p. 223).

O processo de envelhecimento das populações vem atingindo todas as classes sociais, exigindo preparo e respostas do poder público e da sociedade civil para atender às demandas impostas decorrentes desse processo de transição demográfica. Esse processo é diferenciado entre as classes sociais e dentro desta perspectiva a velhice pobre se torna expressão da questão social. É importante ressaltar que o aumento da população idosa não necessariamente deve ser associado ao aumento da esperança média de vida da população brasileira, pois “ainda que se tenha elevado a esperança média de vida, isso não significa que tenham melhorado as condições objetivas de vida da classe trabalhadora” (HADDAD, 1986, p. 17).

Embora o envelhecimento populacional seja de conhecimento público, há ainda uma deficiência na estrutura dos serviços de atenção ao idoso e no que tange à efetivação dos direitos essenciais a este segmento populacional, estando os serviços aquém das necessidades apresentadas por esse grupo etário, ou seja, essa questão ainda não tornou-se prioridade na agenda pública apesar de ser função do poder público desenvolver políticas públicas e aprimorar aquelas já existentes para que possibilite aos idosos gozar de qualidade de vida.

O Estado é uma instituição que tem o poder de interferir nas relações econômico-sociais e garantir políticas sociais voltadas para a produção do bem-estar social e para a viabilização de serviços sociais. Contudo, negligencia as políticas e mercantiliza os serviços de proteção social e desconsidera a dinâmica dialética e naturaliza as diferenças

existentes entre os processos de envelhecimento, responsabilizando individualmente as pessoas idosas pelas condições objetivas de vida e de saúde.

Concomitante ao crescimento da população idosa, há um aumento do número de casos de violência contra a pessoa idosa. Segundo o estudo apoiado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e publicado em fevereiro de 2017 na *Lancet Global Health*, um em cada seis idosos sofre alguma forma de abuso, e a previsão é de que aumente à medida que as populações envelhecem em todo o mundo<sup>1</sup>.

A violência contra a pessoa idosa é violação do direito fundamental, podendo se manifestar de forma interpessoal, nas interações e relações cotidianas, estrutural, decorrente da desigualdade social, sendo naturalizada nas manifestações de pobreza, de miséria e de discriminação, e/ou institucional, que é decorrente da falta de políticas públicas adequadas ao envelhecimento da população. Algumas tipologias para designar as várias formas de violência contra a pessoa idosa foram estabelecidas internacionalmente, tais como violência física, violência psicológica, violência sexual, violência financeira, abandono, negligência e autonegligência.

Embora venha ganhando visibilidade o Estado continua omissos e, do ponto de vista governamental, pouco investe no combate e prevenção da violência, e promoção à saúde da população idosa. A ausência do poder público também se traduz num pouco ou nenhum tipo de abrigo às pessoas idosas ou qualquer outro tipo de apoio social a essas pessoas e seus familiares frente às suas necessidades (Brasil, 2013).

Junto à desresponsabilização do Estado, a sociedade, na maioria das vezes, reproduz uma imagem negativa e estereotipada da velhice. Numa sociedade que caminha para num futuro breve ter sua população idosa superior ao total de crianças entre zero e 14 anos, ao invés de manter esse preconceito, deveria lutar pela efetivação dos direitos essenciais desse grupo e conscientizar a certeza de que todos envelhecem a cada momento.

O sistema capitalista estrutura a base dessa construção social de preconceito e discriminação, pois na perspectiva do capital não há lugar para a velhice na sociedade e o novo é priorizado, colocando a pessoa idosa fora do processo de modernização e produção, o qual é o lugar das novas gerações de trabalhadores.

---

<sup>1</sup>Fonte:<https://nacoesunidas.org/estudo-revela-que-um-em-cada-seis-idosos-sofre-alguma-forma-de-abuso-no-mundo/>. Acessado em 04/12/2018.

Desse modo, o Estado deve propor ações que correspondam aos problemas e aos anseios da pessoa idosa por meio das políticas públicas, que podem até ser desenvolvidas em conjunto com organizações não governamentais e com empresas privadas. Entretanto, é o Estado que detém o poder e autoridade necessários para a criação das políticas e sua materialização na direção do interesse público.

O ciclo de elaboração de uma política pública envolve algumas etapas como identificação do problema, formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Nessas etapas, estão articulados sujeitos com expectativas diversas, com interesses diferenciados e até mesmo contraditórios entre as diversas instituições públicas que compõem o Estado, necessitando de mediações sociais e institucionais para obter-se um mínimo de consenso para que as políticas públicas possam ser legitimadas, obtenham um nível máximo de eficácia e atendam aos interesses da coletividade.

A Constituição Federal de 1988 apresenta uma perspectiva universalizante para as políticas públicas e prevê os direitos a todos os cidadãos, independentemente da idade, ou seja, assegura direitos à pessoa idosa e proíbe a discriminação por idade. Após a promulgação da Constituição, vieram outras legislações para assegurar direitos às pessoas idosas, como a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/94), o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (Portaria 1.395/99, atualizada pela Portaria nº 2.528/2006). Em Pernambuco foram criados a Política Estadual do Idoso (Lei nº 12.109/2001) e o Plano Estadual de Atenção Integral à Pessoa Idosa – PEAIPI (Decreto nº 40.190/2013).

Para o enfrentamento da violência também existem dispositivos legais e normativos, tais como o Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência Contra a Pessoa Idosa (2005), que aprofunda e focaliza as diretrizes para atuação do poder público nos casos de abusos, maus-tratos e negligências, responsáveis por provocar-lhes mortes, lesões, traumas e muito sofrimento físico e emocional, o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), que prevê as medidas protetivas aplicadas aos idosos que foram ameaçados ou violados, e o documento da Política Nacional de Redução de Acidentes e Violências do Ministério da Saúde (2001), que prevê ações concretas do setor para a proteção e prevenção dos abusos contra os idosos no país. Além dos documentos e legislações, outras estratégias de proteção à pessoa idosa foram sendo implantadas, como os Conselhos de

Direitos do Idoso, nacional, estaduais e locais, disque 100, delegacias do idoso, Núcleos de enfrentamento violência contra a pessoa idosa etc.

Não obstante os avanços existentes no arcabouço legal, observa-se muitas incongruências na prática, as quais guardam relação com a necessidade de construção de outra cultura política e social relativa ao envelhecimento e ao lugar que a pessoa idosa ocupa na sociedade contemporânea, existindo muito ainda a ser feito para a melhoria da qualidade de vida deste segmento populacional.

Além da superação das representações sociais negativas acerca do envelhecimento e da velhice por parte da sociedade, o Estado deve colocar em prática e atender os direitos e políticas assegurados em lei. Contudo ainda há uma grande distância entre as leis, portarias e documentos, e a implementação destes. A inclusão social e o exercício da cidadania, o acesso à renda, à moradia digna, à saúde pública de qualidade, à convivência intergeracional e o aumento das diversas formas de violência são exemplos dos desafios que precisam ser enfrentados pelas políticas públicas existentes.

As políticas que serão implementadas dependerão da supremacia que cada instituição exerce como meio de coerção e consenso em um dado território. Por esses sujeitos que integram o Estado possuem interesses muitas vezes antagônicos e pelo fato de o Estado defender os interesses da classe dominante, suas ações podem resultar de decisões e deliberações que acabam privilegiando determinados setores, nem sempre voltados para a maioria da população. Por isso, é importante que na elaboração de uma política pública estejam presentes perguntas do tipo: o quê? para que? para quem? a que ela se propõe?

Nesse sentido, o Ministério Público, enquanto instituição incumbida pela Constituição Federal de 1988 da defesa do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis e sociais, atua num campo social de contradições dialogando com diferentes atores que compõem a esfera pública, portadores de interesses e projetos políticos distintos, onde sua intervenção, por vezes, acaba atendendo aos interesses da classe dominante a partir de comportamentos antidemocráticos. Mas, nessa realidade complexa, sua missão também segue pela via do consenso alinhada com uma ideia de direção político-cultural no que concerne a indução e fortalecimento de políticas públicas, abrangendo também a população idosa.

Assim, diante da problemática de violência ao idoso e da subnotificação dos casos de violência, a Caravana da Pessoa Idosa, programa do Ministério Público de Pernambuco, criou o Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso – PEVI, com o objetivo de

discutir e implementar um fluxograma de atendimento à pessoa idosa vítima de violência, no âmbito municipal, de modo a diminuir as subnotificações dos casos de violência e fortalecer a atuação da Rede de atendimento. A Caravana da Pessoa Idosa tomou como referência o aumento do número de denúncias de violência contra a pessoa idosa. Essas denúncias, muitas vezes, são encaminhadas para diversas instituições públicas e serviços que, em sua maioria, não têm definido de modo preciso e eficaz um fluxo de atendimento, levando vítimas e familiares a percorrerem diversas instituições sem resolutividade. Dessa forma, o Projeto do PEVI propôs a criação de um núcleo intersetorial em cada município contemplado para atuar enquanto unidade de referência para o recebimento, identificação e encaminhamento dos casos de violência contra a pessoa idosa.

Esse trabalho demarca como objeto de estudo a implementação do Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso (PEVI) nos municípios de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns.

O PEVI vem sendo implementado nos municípios de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns a partir do Núcleo de Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa de Igarassu – NEVIIG, do Núcleo de Apoio à Vítima de Violência – NAVV e o Núcleo de Enfrentamento à Violência ao Idoso de Garanhuns – NEVIGA. Eles funcionam como principal porta de entrada de denúncias encaminhadas pelo Disque 100, da saúde, da assistência social, do Conselho Municipal do Idoso e até mesmo do Ministério Público.

A condição de ter sido estagiária do Programa Caravana da Pessoa Idosa – MPPE e ter tido o contato com alguns processos relacionados ao PEVI me fez constatar empiricamente algumas dificuldades do processo de implementação do PEVI, tanto nesses municípios quanto em outros que não obtiveram êxito na implementação desse Protocolo. Diante dessas dificuldades, surgiu a necessidade de avaliar a sua execução para que a Caravana da Pessoa Idosa e/ou gestores municipais possam aplicar os devidos ajustes e adaptações necessários ao seguimento exitoso do projeto nesses municípios e em outras realidades.

Dessa forma, o interesse em realizar a avaliação de processo da implementação do PEVI se fortaleceu na condição de mestranda no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco e motivou-se junto à necessidade em aprofundar análise crítica, portanto avaliativa, do processo de implementação do PEVI.

A partir da constatação empírica e do embasamento teórico da avaliação de processo, formulamos o seguinte problema de pesquisa: O Protocolo de Enfrentamento à

Violência ao Idoso (PEVI) vem sendo eficaz em sua implementação nos municípios pernambucanos de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns?

Para avaliar o processo de implementação do PEVI nos referidos municípios e dar resposta a esse problema, partimos da hipótese de que a eficácia da implementação do PEVI depende das seguintes pré-condições necessárias para ser alcançada: estrutura organizacional, atores estratégicos, parcerias e rede de apoio, capacitação, infraestrutura, recursos humanos, financeiros e técnicos suficientes, serviços de divulgação e informação e processos de monitoramento e/ou avaliação das ações.

A avaliação realizada foi a de processo, a qual permite identificar os fatores que facilitam e os elementos que dificultam o processo de implementação de uma política, programa ou projeto e fornecer informações para avaliar em que medida o que foi planejado está sendo executado. Ou seja, se a execução das ações do PEVI nos municípios de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns estão coerentes com o que foi proposto. Para tanto, a avaliação de processo lança mão de estratégias de implementação como dimensão temporal, atores a serem mobilizados, sistemas ou subprocessos e estágios da implementação, sendo os sistemas ou subprocessos múltiplos e flexíveis, e que adequam-se à realidade estudada (Draibe, 2001). A autora ainda ressalta que esse tipo de avaliação consiste em estabelecer o mérito do desenho do programa em toda sua extensão, com decisões, formulação, elaboração, implementação, gestão, avaliação, considerando nesse processo os diferentes sujeitos e as características organizacionais.

Draibe (2001) enfatiza os sistemas ou subprocessos como fundamentais para uma avaliação de processo e implementação de uma política/programa, que são o sistema gerencial e decisório, os processos de divulgação e informação, o processo de seleção (agentes implementadores e beneficiários), os processos de capacitação (de agentes e/ou beneficiários) os sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim) – financiamento e gasto e provisão de recursos materiais, e os sistemas de monitoramento e avaliação internos.

A pesquisa avaliativa é no campo teórico-metodológico uma modalidade da pesquisa social e tem como propriedade considerar a interdependência das variáveis, sua inserção contextual, exigindo multiplicidade de abordagens metodológicas e a compreensão do fenômeno avaliado em toda sua complexidade (Hartz, 2002). Segundo Draibe (2001), as pesquisas avaliativas também buscam responder aos objetivos de

verificação da eficácia, da eficiência e da efetividade<sup>2</sup> das ações, pois esses objetivos fazem parte da avaliação de políticas públicas, buscando detectar obstáculos e propor medidas de correção e alteração dos programas, para contribuir no processo de implementação e do desempenho da política, serviço ou atividade.

A pesquisa avaliativa permite convergir para a produção de conhecimento e possibilidades de subsidiar decisões, reformulações, correções e inovações, de modo a manter ou reconfigurar as ações de programas e projetos. Dessa forma, a avaliação de políticas públicas como uma atividade científica específica, consiste em atribuir valor às intervenções planejadas na realidade e realizada com distintas finalidades, sendo uma delas “verificar o alcance dos objetivos propostos mediante a identificação dos fatores que facilitam ou dificultam o processo de implementação do programa (avaliação de processo)” (SEVERINO, 2017, p. 28.).

Na investigação desenvolvida, o objetivo principal esteve centrado em avaliar o processo de implementação do Protocolo de Enfrentamento à Violência ao Idoso nos municípios pernambucanos de Garanhuns, Igarassu e Jaboatão dos Guararapes. Para nortear a pesquisa em questão estabelecemos como objetivos específicos (1) Caracterizar as estratégias de implementação do Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso (sistema gerencial e decisório divulgação e informação; seleção; capacitação; sistemas logístico e operacional, sistemas de monitoramento e avaliação), (2) Identificar os fatores que facilitam e os fatores que dificultam a implementação do PEVI e (3) Analisar o alcance dos principais objetivos propostos pelo PEVI nos municípios que o implementam. O critério avaliativo utilizado nesta pesquisa foi o de eficácia.

As estratégias metodológicas foram desenvolvidas com o intuito de avaliar o processo de implementação do Protocolo de Enfrentamento à Violência ao Idoso nos municípios já citados, tendo como referencial empírico mais amplo os núcleos NEVIIG, NAVV e NEVIGA. Utilizamos referenciais de abordagem quali-quantitativa, sob a perspectiva de análise crítica, a partir da concepção de totalidade e dinamicidade da realidade, considerando as variáveis contextuais presentes nas políticas.

---

<sup>2</sup> A avaliação de eficácia é por natureza de processo e diz respeito à relação entre os resultados atingidos em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade. A eficiência refere-se à relação entre custo-benefício a partir de normas ou parâmetros. A efetividade diz respeito à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro, ou seja, a efetividade significa as quantidades e/ou níveis de qualidade com que se alcançam os impactos esperados e promove os efeitos esperados ou não. (DRAIBE, 2001).

A pesquisa subdividiu-se em três partes. A primeira etapa para a realização da pesquisa consistiu numa revisão bibliográfica a partir da literatura especializada sobre Estado, sociedade, direitos, políticas públicas e ciclo de políticas públicas, que foram substanciais para o desenvolvimento de reflexões críticas no segundo capítulo intitulado “*Estado, Direitos e Sociedade: o lugar das políticas públicas*”. Foram feitas buscas e leituras também de produções, legislações e documentos sobre o Ministério Público, direitos da pessoa idosa, envelhecimento e violência contra a pessoa idosa, os quais me ajudaram a construir o terceiro capítulo intitulado “*O Ministério Público de Pernambuco e a efetividade das políticas públicas: a contribuição do Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso (PEVI)*”. Para o quarto capítulo “*Avaliação de processo da implementação do Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso (PEVI) nos municípios pernambucanos de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns*” buscamos referenciais teóricos do campo da avaliação de políticas públicas, sobretudo avaliação de processo e a metodologia de avaliação de implementação desenvolvida por Sonia Miriam Draibe, o que ela chama de *anatomia do processo geral de implementação*. Com os aportes teóricos estudados foi possível construir reflexões sobre as temáticas, obter um embasamento teórico e crítico necessários para desenvolver os objetivos propostos nesta pesquisa.

A segunda etapa consistiu numa análise documental, a fim de relacionarmos e confrontarmos o desenho do PEVI, proposto e criado pelo Ministério Público de Pernambuco, com sua operacionalização no âmbito dos municípios pernambucanos que pactuaram e assumiram as ações do PEVI, Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns, através dos objetivos e atividades designadas nas legislações municipais aos seus respectivos Núcleos criados (Decreto 06/2015 – Jaboatão dos Guararapes, Decreto 064/2015 – Garanhuns, Projeto de Lei 2952/2015 – Igarassu. Analisamos também os documentos estaduais, a Política Estadual da Pessoa Idosa do Estado de Pernambuco e o Plano Estadual de Atenção Integral à Pessoa Idosa para verificar se essas legislações possuem alguma relação com os objetivos do PEVI, orientando a implementação de suas ações nos municípios pernambucanos.

Em relação à coleta de informações, foi utilizada a técnica de entrevista semiestruturada. Os sujeitos participantes das entrevistas foram a equipe da Caravana da Pessoa Idosa e as equipes do NEVIIG, NAVV E NEVIGA guiados a partir de um roteiro em comum para as equipes dos três Núcleos, de tal forma que foi possível obter maior

grau de comparabilidade entre os atores frente a um mesmo conjunto de indagações e um roteiro com algumas perguntas diferenciadas para a equipe da Caravana da Pessoa Idosa.

O *corpus* das entrevistas semiestruturadas foi analisado considerando os sistemas ou subprocessos da implementação desenvolvidos por Sônia Miriam Draibe. A avaliação é complementada com análise crítica da situação encontrada em campo quanto ao PEVI em cada um dos três municípios estudados.

Essa dissertação encontra-se dividida em três capítulos, além da introdução, considerações finais, referências bibliográficas, apêndice e anexos. No primeiro item, fazemos a introdução do trabalho. Para o primeiro capítulo, no segundo item do sumário, buscamos trazer algumas notas sobre a relação Estado, direitos e sociedade, e o lugar que as políticas públicas ocupam nessa relação. O segundo capítulo versa sobre o lugar do Ministério Público na efetividade das políticas públicas e na defesa dos direitos da pessoa idosa. Tratamos também neste capítulo sobre o PEVI e sua estruturação nos municípios pernambucanos. No terceiro capítulo, trouxemos a metodologia que norteou o estudo e a avaliação de processo de implementação do PEVI nos municípios pernambucanos de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns, sendo colocadas as análises e interpretação dos dados.

O PEVI por ser um projeto recente demanda a realização de pesquisa avaliativa e monitoramento de suas ações nos municípios, de tal modo que seja possível conhecer melhor seus gargalos e limitações e permitir seu aprimoramento para melhor alcance dos objetivos propostos.

Esperamos que esta pesquisa possa contribuir para o aperfeiçoamento do PEVI e melhoria de seu desempenho nos municípios que o implementam, bem como, subsidiar ajustes para possa ser implementado em outros municípios, garantindo melhorias nos atendimento às pessoas idosas vítimas de violência; subsidiar ações profissionais; oferecer contribuições ao Estado, sobretudo ao Ministério Público, com a análise e produção de informações sobre a implementação do PEVI, avaliando seus processos e alcance dos objetivos propostos; à sociedade, sobretudo às pessoas idosas e seus familiares, com informações resultantes de uma pesquisa comprometida com a qualidade e produção de conhecimento crítico para transformação da realidade; e por fim, contribuir com a produção de conhecimento sobre a formulação e implementação de protocolos.

## **2. ESTADO, DIREITOS E SOCIEDADE: O LUGAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **2.1 Notas sobre a relação Estado, Direitos e Sociedade**

Estudar o processo de formação do Estado é importante para compreender a complexidade que é o Estado como forma de organização social, pois assume características particulares em determinados momentos históricos. “Mais do que em seu desenvolvimento histórico, o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, funções constitutivas, mecanismos, órgãos etc., como um sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos” (BOBBIO, 1987, p. 55). Assim, aprofundar esse debate permite “conhecer a fundo os mecanismos às vezes extremamente complexos dos quais são instituídas ou modificadas as relações de poder num dado sistema político” (BOBBIO, 1987, p. 53).

A tese que assinala sobre o nascimento/existência do Estado e percorre com continuidade a história do pensamento político é a do Estado significar o ponto de passagem da idade primitiva à idade civilizada, ou seja, o início da era moderna, agora com cidadãos civilizados. Além disso, as teorias desenvolvidas sobre o Estado em diversas perspectivas partem de uma justificativa em comum, que é a necessidade de uma organização política superior para regular a vida em sociedade e/ou legitimar uma forma específica de organização social.

O Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa) (BOBBIO, 1987, p. 73).

É fundamental também trazer uma discussão sobre as principais características que deram origem à sociedade, a fim de estabelecer os princípios para o surgimento do Estado. As primeiras noções para a origem da sociedade partem de teorias naturalistas da necessidade ou carência dos indivíduos de conviver com outros indivíduos. Segundo Aristóteles (384-322 a.C), “o homem é por natureza um animal social” e, portanto, é naturalmente feito para a sociedade política. Seguindo essa linha de pensamento, o filósofo Cícero (106-43 a.C) vai além, compreendendo que a primeira causa para a agregação de uns homens a outros é o instinto de sociabilidade, que a espécie humana

não nasceu para o isolamento e mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum. Dessa forma, há uma disposição natural dos homens para a vida associativa, não sendo as necessidades materiais o motivo da vida em sociedade. São Tomás de Aquino, que foi seguidor de Aristóteles, reiterava a existência de fatores naturais determinando essa necessidade de o homem viver permanente associação com os outros homens, como forma normal da vida.

Para Bobbio (1994),

ambos nascem por contraste com um estado primitivo de sociedade em que o homem vivia sem outras leis senão as naturais. Nasce, portanto com instituição de um poder comum que só é capaz de garantir aos indivíduos associados alguns bens fundamentais, como a paz, a liberdade, a propriedade a segurança (BOBBIO, 1994, p. 1206).

Com a crise do sistema feudal e desenvolvimento do capitalismo mercantil, surge a partir da segunda metade do século XV em Portugal, na França, Inglaterra e Espanha e, posteriormente na Itália, o Estado Moderno. Sua primeira fase é o absolutismo monárquico e dentre as suas características, estão a centralização do poder na monarquia, ou seja, um só poder, um só exército, autoridade soberana do rei para todo o território, administração unificada, e criação do sistema burocrático.

Dessa forma, a noção de Estado é composta por um conjunto de regras “estabelecidas pela aglutinação de sociedades, as quais, situadas em determinado território visando à proteção da propriedade privada e a regulação de atribuições gerais e coletivas, se submetem a regras e acordos comuns” (SILVA et al, 2017, p. 28).

Conforme Siqueira (2005), nas sociedades ocidentais, a partir do século XVI, as discussões filosóficas e políticas sobre Estado e Sociedade contribuíram para dar novas configurações à essa relação, configurando assim um desenho moderno de Estado. A expressão Sociedade se firma no uso político graças ao aparecimento da burguesia. De acordo com Bonavides (2000),

Com o declínio e dissolução do corporativismo medievo e consequente advento da burguesia instaura-se no pensamento político do Ocidente, do ponto de vista histórico e sociológico, o dualismo Sociedade-Estado. A burguesia apropria-se do conceito que faz do Estado a ordem jurídica, o corpo normativo, a máquina do poder político, exterior à Sociedade, compreendida esta como esfera mais dilatada, de substrato materialmente econômico, onde os indivíduos dinamizam sua ação e expandem seu trabalho. A Sociedade, algo interposto entre o indivíduo e o Estado, é a realidade intermediária, mais larga

e externa, superior ao Estado, porém inferior ainda ao indivíduo, enquanto medida de valor. (BONAVIDES, 2000, p. 70-71).

Nesta perspectiva, os ideais iluministas ajudaram a inaugurar um novo campo de reflexão que usava a razão crítica para questionar e romper com os “antigos dogmas que consolidavam a ordem social do regime feudal, fundada na imobilidade social e no poder identificado como algo que emanava da divindade.” (SIQUEIRA, 2005, p. 14).

Ao seguir uma sequência histórica, entende-se que a sociedade esteve vinculada a diversas formas de Estado, com estruturas e funções diferentes, sustentadas por bases ideológicas que direcionavam a sua relação com a sociedade.

Em oposição à teoria naturalista da origem da sociedade, alguns filósofos desenvolveram teorias e escreveram livros defendendo o poder dos monarcas europeus e sustentando a ideia de que a sociedade não era apenas o produto de um acordo de vontades entre os homens. No Estado de Natureza, apesar de os indivíduos gozarem de plena autonomia, sempre haveria conflito entre os homens pela posse e pela troca de bens, sendo o Estado o caminho para estabelecer a Paz. Nesse sentido, nasce o Estado Liberal, no qual os indivíduos reivindicam o poder ao soberano.

É importante também trazer uma síntese a respeito do pensamento desses filósofos clássicos da política, pois cada cientista político em particular possui uma grande riqueza teórica e a partir dela é possível perceber a essência que carrega o Estado contemporâneo na sociabilidade capitalista atual. Partindo da premissa de que o homem é um ser social, o Estado passa a desenvolver funções distintas e necessárias à manutenção da vida da coletividade.

A partir de uma concepção liberal, o filósofo Nicolau Maquiavel (1469-1527) defendia um Estado autoritário comandado por um Príncipe. Para ele, o governante, fundador do Estado, virtuoso, poderoso e sabendo se manter no poder, deve ter legitimidade e ser temido, pois sabendo que a natureza humana possui uma intrínseca “malignidade” com traços imutáveis, “se faz necessário um governo forte, que crie e coloque os instrumentos de poder para inibir a vitalidade das forças desagregadoras e centrífugas” (WEFFORT, 2000, p. 20). Em seu livro “*O Príncipe*”, é possível encontrar o emprego moderno do nome Estado com a frase “Todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são repúblicas ou principados”. Nesta obra, o pensador defendia que o governante poderia fazer qualquer coisa em seu território para conseguir a ordem, até mesmo usar a violência para atingir seus objetivos. A proposta que Maquiavel traz é que o poder político cumpra sua missão

de regenerador e só quando a sociedade adquirisse o equilíbrio, ela estaria pronta para a República. Ele também se torna um divisor de águas no pensamento político, pois alertava as massas para pensar os problemas do Estado do seu tempo.

Para o teórico inglês Thomas Hobbes (1588-1679), autor do livro “*O Leviatã*”, o rei havia salvado a civilização da barbárie e, portanto, a base para o convívio social regrado e subordinação política seria através de um pacto firmado pelos homens através de um contrato social entre o Estado e a sociedade, pois só desta forma é possível evitar uma permanente condição de guerra entre os homens. A ideia de Hobbes é o Estado como condição para existir a própria sociedade, ou seja, esta nasce com o Estado. O contratualista funde o contrato de associação (formação da sociedade) com o contrato de submissão (sociedade e príncipe), pois a população deveria ceder ao Estado todos os poderes, configurando-se, assim, além de um Estado armado, um poder absoluto.

O filósofo liberal John Locke (1632-1704) se opõe às ideias absolutistas de Hobbes, apesar de tomar posição nitidamente contratualista para explicar a origem da sociedade. Para Locke, o indivíduo existe antes do surgimento da sociedade e do Estado e que no estado de natureza, estado de relativa paz e harmonia, já era dotado de razão e desfrutava da propriedade (Weffort, 2000). Representante do Jusnaturalismo e sendo também contratualista, o seu contrato social difere do contrato hobbesiano. Na concepção de Locke, “o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado de natureza” (ibid., p. 86). Para Locke, qualquer que seja a forma de governo, este possui apenas a finalidade da conservação da propriedade. O centro da sua sistematização teórica é o direito do cidadão e os limites do Estado, lançando uma mudança na relação entre Estado e cidadão com este ocupando lugar de destaque nas reflexões sobre o papel do Estado.

Segundo Bonavides (2000), das teses contratualistas infere-se que a base da Sociedade é o assentimento e não o princípio de autoridade. “A democracia liberal e a democracia social partem desse postulado único e essencial de organização social, de fundamento a toda a vida política: a razão, como guia da convivência humana, com apoio na vontade livre e criadora dos indivíduos” (p. 68). Nesse sentido, o autor reitera que

como a constante do contratualismo social é o problema da melhor forma de organização da Sociedade, da melhor maneira de governar os homens e de achar na razão valores que legitimem, com mais força e invulnerabilidade, o princípio da autoridade, partiram todos os contratualistas do clássico e célebre

confronto do estado de natureza com o estado de sociedade (BONAVIDES (2000, p. 68).

Todos os cidadãos são dotados de interesses individuais e almejam liberdade para fazer o que se tem vontade, mas para que essas vontades particulares não prejudiquem o Bem Comum, se evidencia a relevância acerca da presença de uma ordem jurídica nas diversas situações sociais, sejam elas relações econômicas, civis, públicas ou privadas. É a partir desse pensamento que se dá a necessidade da presença do Direito na sociedade e se tem o Estado como “princípio organizador e unificador de organização social da humanidade” e que “foi constituído para atender as necessidades ou as conveniências dos grupos sociais” (DALLARI, 1998, p. 24).

Outro filósofo do pensamento liberal foi Montesquieu (1689-1755). Este faz várias reflexões acerca do poder. Para o teórico, é da natureza do homem que detém o poder abusar de suas prerrogativas e que somente um poder pode impor limite a outro poder, sendo necessária a separação dos poderes e a vigilância de uns aos outros, como o legislativo, o executivo e o judiciário. Para Montesquieu, a moderação é fundamental num regime político, pois é possível tolerar as diferentes visões e realizar mudanças graduais. Ele traz a noção de pluralidade, de respeito às leis, de moderação e limitação das leis como questões importantes para que exista a liberdade pública, pois ninguém deve ter um poder ilimitado.

Nesse sentido, essa tripartição de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), cunhada por Montesquieu, formam a República brasileira. Ao Poder Legislativo cabe criar, aprovar e fiscalizar as medidas e ações tomadas pelo Poder Executivo, exercendo a função de controle político-administrativo e financeiro-orçamentário. É exercido pelo Congresso Nacional e pelas Assembleias Legislativas estaduais. O Poder Executivo é representado pelo Presidente da República, pelos governadores dos estados e pelos prefeitos dos municípios. Administrar o governo, representar o Brasil no exterior, sancionar leis aprovadas pelos deputados e deputadas, tomar decisões sobre a construção de equipamentos públicos são funções do Poder Executivo. O Poder Judiciário possui a função de garantir o cumprimento das leis no país e o respeito à Constituição, também administra a justiça no país e toma decisões sobre conflitos entre grupos e pessoas da sociedade.

Ao Poder Judiciário atribuiu-se a aplicação da lei, desde que seja provocado. Um exemplo é o do Ministério Público, instituição que serve a esse propósito, pois é uma

“instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Art. 127 – CF/88). Ou seja, é uma instituição que é acionada, solicitada de maneira formalmente adequada e que só assim poderá utilizar do Poder Judiciário para compelir os particulares e o Estado ao cumprimento de suas decisões.

É uma instituição essencial à garantia dos direitos sociais e individuais indisponíveis, o que não quer dizer que a única forma de defesa desses direitos seja o Judiciário, mas se for por essa via, o Ministério Público é essencial. A incumbência de defesa do regime democrático e dos interesses sociais atribuída ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988 moldou sua identidade para tornar-se alinhada às demandas da sociedade por liberdade e níveis mínimos de dignidade.

Trazendo uma concepção democrática burguesa e problematizando a questão da desigualdade entre os homens, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), também contratualista, afirmava que o contrato social seria o ganho da liberdade civil pelos homens, já que tinham perdido sua liberdade natural com o surgimento da propriedade privada e da desigualdade. Para o autor, “impõe-se definir o governo, o corpo administrativo do Estado, como funcionário do soberano, como um órgão limitado pelo poder do povo e não como um corpo autônomo, ou então como o próprio poder máximo, confundindo-se neste caso com o soberano” (WEFFORT, 2000, p.197). O filósofo propôs um pacto social com suas leis fundadas em condições de igualdade entre os homens, pois só assim se tornaria legítimo. Assim, os homens estariam submetidos à vontade geral e não apenas a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos. Nesse sentido, por sociedade, Rousseau entendeu ser

o conjunto daqueles grupos fragmentários, daquelas “sociedades parciais”, onde, do conflito de interesses reinantes só se pode recolher a vontade de todos (*volonté de tous*), ao passo que o Estado vale como algo que se exprime numa vontade geral (*volonté générale*), a única autêntica, captada diretamente da relação indivíduo-Estado, sem nenhuma interposição ou desvirtuamento por parte dos interesses representados nos grupos sociais interpostos (BONAVIDES, 2000, p. 71).

O alemão Georg Hegel (1770-1831) vem completar o conceito de Sociedade entendido por Rousseau e traz o Estado como fundamento da sociedade e da família e é dele a soberania. Para Hegel, não há uma sociedade civil nem povo sem Estado. “A Sociedade é colocada na filosofia hegeliana como antítese, como parte do movimento

dialético do espírito objetivo (espírito subjetivo — tese, espírito objetivo — antítese, e espírito absoluto — síntese, segundo a dialética geral do espírito), cuja tese é a Família e cuja síntese o Estado” (BONAVIDES, 2000, p. 71). Foi Hegel que melhor enfatizou a distinção entre Estado e sociedade civil e o que vai diferenciá-los é a natureza particular ou geral do interesse que move os homens à ação. “ A sociedade civil trata-se da esfera dos interesses privados, econômico-corporativos e antagônicos entre si. A ela se contrapõe o Estado Político, isto é, a esfera dos interesses públicos e universais, na qual aquelas contradições estão mediatizadas e superadas.” (WEFFORT, 2001, p.105-106).

Para Hegel, o Estado é personificado pelo monarca e defende o absolutismo com monarquia constitucional, sendo o espírito universal que possui um direito soberano perante os indivíduos, que possuem vontades particulares;. A Constituição como organização do poder do Estado é a formulação de leis racionais e a garantia de que sejam realizadas com a finalidade de conservar a família e as classes na sociedade civil, “ao mesmo tempo concebe e atua os fins universais do todo, os quais estão acima da esfera da família e da sociedade civil.” (WEFFORT, 2001 p. 127-128). A Constituição monárquica é “a Constituição da razão desenvolvida: todas as outras constituições correspondem a graus inferiores do desenvolvimento e da realização da razão”. (WEFFORT, 2001, p. 129).

Na democracia Hegeliana, é possível que o indivíduo acesse o espírito universal através da organização do povo, enquanto pessoas privadas, em assembleia das representações de classe, sendo um espaço de legitimação do interesse coletivo. “Com tal participação, a liberdade, a imaginação subjetiva e a sua opinião geral podem mostrar-se com alguma eficácia efetiva e experimentar a satisfação de valer alguma coisa”. (WEFFORT, 2001, p. 130).

Assim, com o advento de uma burguesia triunfante, começa a instaurar-se no pensamento político do Ocidente, o dualismo Sociedade-Estado. A burguesia abraça-se ao conceito de Estado como “a ordem jurídica, o corpo normativo, a máquina do poder político, exterior à Sociedade, compreendida esta como esfera mais dilatada, de substrato materialmente econômico, onde os indivíduos dinamizam sua ação e expandem seu trabalho” (BONAVIDES, 2000, p. 70).

Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895) criticam o idealismo clássico alemão, sobretudo o idealismo hegeliano. A ideia materialista de mundo é defendida por Marx e Engels, e consiste na existência da realidade independentemente da consciência. A desigualdade entre os homens toma dimensão crítica com as reflexões

desses dois autores. Quanto ao Estado capitalista, em suas interpretações, significa a consolidação da classe burguesa ao assumir efetivamente o poder político, controlando os conflitos de classe para manutenção da ordem, estando a serviço da classe economicamente mais forte e não do interesse geral, universal.

Nesse Estado moderno não há igualdade política nem jurídica e sim desigualdades sociais e para que haja uma “conquista da democracia”, se faz necessário o desaparecimento do Estado, ou seja, que inexista dominação de classe, através da ditadura do proletariado com a subversão da ordem vigente pelas classes dominadas.

A teoria clássica marxista dá ênfase ao antagonismo de classes na relação Estado/sociedade. Marx compreende a existência do Estado a partir da divisão da sociedade em classes, a classe burguesa que detêm os meios de produção e a classe trabalhadora que possui apenas da sua força de trabalho. Para Marx e Engels, “o Estado é produto da Sociedade, instrumento das contradições sociais, e só se explica como fase histórica, à luz do desenvolvimento da sociedade e dos antagonismos de classe. O Estado não está fora da sociedade, mas dentro, posto que se distinga da mesma” (BONAVIDES, 2000, p. 72), embora pareça um poder público distante e separado da sociedade civil, pois reduz a cidadania aos direitos dos proprietários privados.

De acordo com a concepção marxiana de sociedade, esta é dividida em dois momentos que não são postos sobre o mesmo plano: a base econômica e a superestrutura, sendo o Estado pertencente ao segundo momento, que é a superestrutura. Embora tenham uma relação de ação recíproca, “a base econômica é sempre determinante em última instância” (BOBBIO, 1987, p. 58). O Estado é o sistema de relações sociais que organiza a produção econômica, realizando-se através de instituições sociais encarregadas de reproduzi-lo. Na perspectiva marxista, a sociedade burguesa é a sociedade civil, onde se dá a produção e reprodução da vida material, o Estado é a expressão política da dominação de classe, que está a serviço da classe dominante e não do interesse geral, e as políticas públicas são entendidas como instrumentos de controle e dominação da sociedade burguesa sobre os trabalhadores.

O filósofo italiano Antonio Gramsci (1891-1937) elabora uma teoria marxista ampliada do Estado, definido pela sociedade política mais a sociedade civil. Esta, é designada como um momento ou uma esfera da “superestrutura”, mais precisamente, o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias (COUTINHO, 1994, p. 53-54). Gramsci reflete sobre o Estado como uma “sociedade

política” que propaga a ideologia da classe dominante a partir de atividades teóricas e práticas para manter a dominação, bem como, manter o consenso ativo dos governados. Além do poder político, o Estado possui o poder cultural e para que ocorra a mudança, Gramsci dizia que o proletariado precisava conquistar os instrumentos de difusão ideológica, transformando-se em força cultural política dirigente criando alianças com a classe camponesa para derrubar o Estado burguês. Essa reforma seria intelectual e moral vinculada a um programa de reforma econômica.

E isso aconteceu, de forma que enquanto a burguesia nascente se organizava através do Estado liberal, os operários das indústrias, no marco da Primeira Revolução Industrial, se organizavam através de categorias profissionais para as lutas pela conquista da cidadania, agora não sendo mais o indivíduo e sim uma classe. Então, os Direitos Sociais nascem nos países da Primeira Revolução Industrial a partir do movimento dos trabalhadores reivindicando, universalmente, o direito do trabalho como direito fundamental, que segundo BOBBIO (1992, p. 77) “tão fundamental que passa a fazer parte de todas as Declarações de Direitos Contemporâneos.

Para Gramsci, o “Moderno Príncipe” é representado por essa “vontade coletiva”, ou seja, o processo de formação de uma vontade coletiva para um determinado fim político, com princípios e critérios de um método de ação, e com qualidades e traços característicos, deveres e necessidades concretas” (GRAMSCI, 1976, p. 4). De acordo com as análises de Gramsci, é em meio às contradições da sociedade industrial que os trabalhadores começam a desenvolver potencialidades capazes de delinear uma nova sociabilidade, inaugurando a organização de sujeitos sociais. Essa dinâmica da “vontade coletiva” poderia transformar e elevar as massas à condição de “sociedade civil”, destruindo todas as formas de “subalternidade”, de exclusão e promovendo uma nova “hegemonia” (GRAMSCI, 1976, p. 54).

Estender a cidadania a todos os membros da sociedade civil, ou seja, a socialização da política, só foi possível com muita luta das classes trabalhadoras, ocorrendo tardiamente, porém se desenvolvendo e consolidando na ordem dos Estados liberais capitalistas. Um exemplo foi o sufrágio universal masculino, no final do século XIX, bem como a conquista do sufrágio feminino que só aconteceu no início do século XX, com isso a possibilidade de representação das camadas populares nos parlamentos.

Por muito tempo, nas monarquias absolutistas e governos de controle parlamentar, não houve soberania popular. Muitos não eram considerados cidadãos e não podiam participar da formação do governo, principalmente nos primeiros regimes liberais. Na

Europa do século XIX, grande parte da população era excluída do voto, pois este foi por um tempo censitário, ou seja, só tinham direito a votar ou ser votado os proprietários de terra, sendo assim o parlamento, de caráter elitista e oligárquico, atuando em prol dessa parcela da população.

A partir do século XX, a organização da classe trabalhadora na forma de sindicatos e partidos políticos possibilitou a consolidação de algumas conquistas sociais e políticas e uma pressão muito forte para que segmentos organizados da sociedade civil ocupassem espaços de participação nas decisões públicas. Gramsci ao vivenciar esse contexto do início do século XX, traz como um de seus conceitos centrais o de “Estado ampliado”.

A ampliação do conceito de Estado apreendida pelos recentes autores marxistas decorre do desenvolvimento objetivo do modo de produção capitalista e sua formação econômico-social, pois ao introduzir novas determinações na esfera do ser social e da política, “a dinâmica do desenvolvimento histórico-ontológico tornou necessária a superação dialética de uma concepção ‘restrita’ do Estado, na medida em que o próprio Estado se ampliou objetivamente (...)” (COUTINHO, 1996, p. 17).

Assim, de maneira bastante sintética, o Estado ampliado gramsciano corresponde à sociedade política mais sociedade civil. A “sociedade política” é a esfera de aparelhos burocrático-coercitivos que asseguram o monopólio legal. A “sociedade civil” é a esfera do consenso, que expressa a “vontade política coletiva”. Para Gramsci, a sociedade civil possui diversos “aparelhos privados de hegemonia, que se originam no século XX, e expressam na esfera pública a diversidade de interesses sociais, sendo organizações responsáveis por elaborar e difundir ideologias”. A sociedade civil corresponde ao

(...) conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias; ela compreende assim o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc. (COUTINHO, 1996, p. 53-54).

Nesse sentido, nos locais onde a sociedade civil havia já atingido um nível de desenvolvimento, a expansão capitalista também despertava nas organizações de massa da sociedade civil uma diversidade de interesses, os quais faziam pressionar as autoridades públicas e, conseqüentemente, em certa medida, passaram a influenciar nas decisões do Estado.

Sobre isso, Marx também trouxe contribuições críticas importantes para pensar a influência da sociedade civil nas atividades políticas. Para ele, além da contradição básica existente na sociedade capitalista que é a socialização das forças produtivas e a apropriação individual ou privada dos frutos desse trabalho social. Outro aspecto contraditório estava intrínseco na dinâmica capitalista, que era a crescente participação das massas na vida política. De acordo com Coutinho (1996),

“A história do capitalismo, se vista desse ângulo, é a história de uma crescente ampliação do número de pessoas direta ou indiretamente envolvidas em atividades políticas. E aqui surge igualmente uma contradição, aquela entre essa socialização da participação política, por um lado, e por outro, a apropriação privada (individual ou grupista) dos aparelhos de poder.” (COUTINHO, 1996, p. 74).

Ainda sobre a perspectiva da democracia política, ele afirma que ela é o fim do monopólio do poder, da apropriação individual do poder do Estado. O Estado democrático seria a expressão do homem socializado e a Constituição como livre produto deste (1996, p.74). Assim, “A democracia é a essência de toda Constituição política: é o homem socializado numa particular Constituição política” (Marx, s.d. apud Coutinho, 1996, p.74).

A democracia moderna já proclamava, em princípio, a soberania popular, ou seja, a socialização da política e do poder e a participação todos os cidadãos na formulação das leis e na constituição do governo. Porém, as liberdades democráticas vêm ocorrendo ao longo do tempo de forma limitada. O próprio Marx em seus escritos já atentava criticamente para o caráter formal da igualdade entre todos os cidadãos, pois segundo ele: “ela era limitada, e de certo modo anulada, pela desigualdade econômica.” (COUTINHO, 1996, p. 75). Ainda no que diz respeito a aplicabilidade e efetivação dessa forma de governo, Marx já dizia que

o governo democrático era, essencialmente, inviável em uma sociedade capitalista: a regulamentação democrática da vida não poderia ser atingida sob as restrições impostas pelas relações capitalistas de produção. Ele considerava necessário transformar a própria base da sociedade para criar a possibilidade de uma “política democrática” (HELD, 1987, p. 103).

A relação entre Estado e Sociedade guarda desde o início do pensamento político o sentido da exclusão, da expressão política da dominação, da exploração, da repressão e de uma cidadania fragmentada com o mínimo de participação na vida política. O Estado

crece à medida que as economias se desenvolvem e os aspectos (políticos, econômicos, ideológicos e de segurança) das sociedades se complexificam.

A gênese e expansão dos direitos têm uma relação intrínseca com a transformação da sociedade. Assim, para compreender a dinâmica fundamental de uma sociedade hoje é preciso compreender o papel do Estado nacional dentro do desenvolvimento capitalista.

No Brasil, a Primeira República, sob a hegemonia dos setores ligados à agroexportação, assume um controle repressivo aos movimentos dos trabalhadores urbanos para manter a “paz social” e a acumulação capitalista. Período caracterizado pelo liberalismo ortodoxo o qual, institucionalizado pela Carta de 1891, impedia qualquer restrição à liberdade “natural” do capital como fator de produção. Essa relação do Estado com a sociedade civil implicava a não intervenção do Estado na questão social, que era tratada de forma repressiva, a não ser para tributar, manter a ordem e para a questão assistencial, favorecendo o mercado livre da força de trabalho e ao movimento “natural” do capital como fator de produção.

Não havia interação entre representante e representados e os direitos civis, por sua vez, esbarravam no poder dos grandes proprietários de terra que controlavam a vida política de um país oligárquico, onde as classes menos favorecidas se adaptaram a esse projeto político sobre o qual sequer foram consultadas. Esse novo Regime foi consolidado com um mínimo de participação eleitoral e exclusão do envolvimento da população no governo (Carvalho, 1987).

A Constituição de 1891 não estabelecia nenhum regulador das questões sociais e a promulgação do Código Civil Brasileiro, pela Lei 3071, de 1º de janeiro de 1916 subordinava os contratos de trabalho à seção de “locação de serviços”, sob a denominação de contrato individual.

Nesse período, a consolidação das leis sociais se faz muito lentamente, o que contradiz o desenvolvimento e modernização do setor industrial urbano que estava bastante veloz, sendo esse descompasso entre as relações econômicas e sociais o resultado da prevalência da ideologia do “laissez-faire” pelo menos até os anos 1920. Os trabalhadores urbanos passam a reivindicar por um Estado intervencionista sobre as relações de trabalho e lutar por uma proteção social, com greves nas fábricas e manifestações fora delas. A partir dos anos 1920 inicia-se a regulação das condições de trabalho no Brasil expressas mediante a promulgação das primeiras leis sociais, tais como a Lei Social de Acidentes de Trabalho, Férias, Código de Menores, Seguro contra Doença, as quais estabeleceram inicialmente o perfil do direito fundamental do Trabalho no Brasil.

No entanto, tais conquistas incipientes dos direitos sociais representaram o início de uma nova regulação estatal apenas para trabalhadores da indústria urbana, não ocorrendo da mesma forma com os trabalhadores do campo, que ficaram isolados e privados dos direitos fundamentais do trabalho e dos direitos previdenciários.

O período compreendido entre 1930 e 1945, segundo José Murilo de Carvalho (2004), foi a “era dos direitos sociais”, acompanhada por uma legislação social. No entanto, para o autor, esses direitos foram instituídos de privilégios, não possui uma concepção universalista, ou seja, não beneficia a todos. No Brasil, os direitos sociais<sup>3</sup> antecipam os direitos políticos e assim, [...] “os trabalhadores são incorporados à sociedade em função da promulgação das leis sociais” (MARSHALL, 1987, p. 37),

Do ponto de vista político, era uma visão estratégica do governo Vargas favorecer com benefícios, de modo particular, apenas aos que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado, uma vez que o Decreto Sindical antecede a 1934. A organização sindical passou a ter a função de cooperação entre as classes sociais e o Estado, deixando de ser um órgão de representação dos interesses dos operários e pobres. Nesse sentido, é do interesse do capital que sua relação com a classe trabalhadora seja harmonizada e para isso é necessário a intervenção do Estado para garantir essa harmonia exercendo a arbitragem e regulamento (Carvalho, 2004). Dessa forma, a constituição dos direitos sociais corresponde a uma certa universalização do Estado ao atender às reivindicações dos segmentos que compõem a sociedade civil, pois muitos grupos passam a postular junto ao Estado os seus direitos de cidadania.

Até os anos 1960, a carteira de trabalho era o ícone da “cidadania regulada”<sup>4</sup> e era o que reconhecia o trabalhador como cidadão e, conseqüentemente, participava das políticas sociais.

---

<sup>3</sup> Segundo Marshall (1987, p. 36), os direitos podem ser classificados em civis, políticos e sociais. Os direitos civis dizem respeito à personalidade do indivíduo (liberdade pessoal de pensamento, religião, reunião e liberdade econômica), por meio da qual é garantida a ele uma esfera de liberdade, desde que seu comportamento não viole o direito dos outros. Os direitos políticos (liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais, direito de votar e ser votado) estão ligados à formação do Estado democrático representativo e implicam uma liberdade ativa, uma participação dos cidadãos na determinação política do Estado. Os direitos sociais (direito ao trabalho, à educação, à saúde, à assistência, à cultura ao lazer), decorrentes das novas exigências da sociedade industrial, implicam o comportamento ativo do Estado, para garantir ao cidadão emprego, a renda e uma vida em situação de dignidade.

<sup>4</sup> Cidadania Regulada é um conceito utilizado por Wanderley Guilherme dos Santos ao analisar a constituição dos direitos sociais no Brasil qualificando a cidadania. Para o autor, as raízes da cidadania no Brasil encontram-se em um sistema de estratificação ocupacional que é definido por norma legal, pois os direitos sociais restringem-se ao segmento que ocupa determinada posição no processo produtivo, o qual, reconhecido pela lei, desconhece trabalhadores rurais e outras categorias não reconhecidas pela regulação

Para Wanderley Guilherme dos Santos, a associação entre cidadania e ocupação proporcionará as condições institucionais aos quais darão suporte ao mercado informal do trabalho, isto é, trabalhadores sem acesso aos direitos sociais, enquanto ativa a interferência do Estado na área econômica, com a intenção de promover o desenvolvimento do capitalismo. O comprovante do “novo” contrato, para o autor, é a Carteira de Trabalho, sendo considerada como um atestado do nascimento cívico. As consequências sociais dessa “(re)engenharia” se expressa no aumento das desigualdades decorrentes de uma política social sobre a égide do Estado autoritário (MENDONÇA, 2005, p. 182-183).

Nesse sentido, à medida que o Estado garante benefícios sociais acaba reproduzindo desigualdades sociais, e os direitos sociais, na prática, se dissociam de uma condição inerente de cidadania, pois a existência cívica era definida pelo pertencimento corporativo, transformando em pré-cidadãos todos aqueles que não possuíam Carteira de Trabalho. Assim, “é nessa matriz que se esclarece o vínculo entre Estado e a sociedade que os direitos sociais definiram, tal como foram institucionalizados na sociedade brasileira, estabelecendo uma relação “pelo alto”, ocultando a matriz real da exclusão social” (MENDONÇA, 2005, p. 183).

Com a mudança na conjuntura política e social do país a partir do golpe militar de 1964, no Brasil passa a dominar um cotidiano de violência que extingue qualquer tipo de mobilização política na sociedade, tampouco, qualquer estratégia de participação popular. Sendo um período de manutenção de privilégios às classes médias e altas, aumento da desigualdade social, centralização da execução dos programas sociais existentes e controle dos recursos e serviços prestados por parte da União, privatização do espaço público e um período de “lutas às escondidas”.

A partir dos anos 70 e ao longo dos anos 80, novos movimentos populares e segmentos da classe média se organizaram e, alinhados com o objetivo de transformação social e consciência cidadã, mobilizam a base da sociedade brasileira para a mudança da política do regime de exceção e para a luta pela maior participação popular na esfera pública.

Na sociedade contemporânea, o Estado é o principal responsável por implementar políticas públicas que possa garantir a efetividade dos direitos da sociedade. As prioridades contempladas pelas políticas públicas são formuladas pelo Estado, mas

---

estatal (Santos, 1987, p. 69). “Para o autor, os direitos sociais não se universalizam e recriam desigualdades, transformando em não-cidadãos os que escapam aos critérios da lei” (MENDONÇA, 2005, p. 183).

nascem na sociedade civil, pois as demandas e necessidades prioritárias tornam-se interesse do Estado e não mais apenas dos grupos organizados da sociedade.

No entanto, hoje, as políticas públicas estão indo além das políticas governamentais, pois também podem ser implementadas por instituições privadas, desde que se refiram ou levem em conta a “coisa pública”. Autores como Schneider (2005), Kenis e Schneider (2005) utilizam a expressão “redes de políticas públicas” para sugerir a ideia de que a problematização, deliberação, implementação e processamento político de um problema público “não é mais assunto exclusivo de uma hierarquia governamental e administrativa integrada, senão que se encontra em redes, nas quais estão envolvidas organizações tanto públicas quanto privadas”. Para este autor, pensar as políticas públicas a partir de parcerias público-privadas e até mesmo com redes de organizações internacionais e transnacionais é necessário, pois ele parte do princípio de que os recursos estatais são cada vez mais incapazes de garantir sozinhos os meios necessários para a produção de políticas (formulação e implementação), o que pressupõe um processo de cooperação com atores não estatais e privados (Schneider 2005).

O que justifica isso é a generalização dos ideais neoliberais, que desde a década de 1980 vem atingindo amplamente as políticas públicas de corte social previstas na Constituição de 1988, enxugando a atuação do Estado e transferindo ao mercado e ao terceiro setor o enfrentamento das expressões da questão social, fazendo com que as políticas públicas e sociais não sejam capazes de atender às demandas societárias e assegurar direitos sociais fundamentais.

A partir dos anos 1980, com a lógica do neoliberalismo, iniciou-se uma tendência ao desmonte do propósito essencial da política social: sua oferta universalista e redistributivista. As contrarreformas neoliberais<sup>5</sup> dominam as práticas governamentais e, no âmbito das políticas públicas, o trinômio privatização, focalização e descentralização do ideário neoliberal vem se concretizando. Dessa forma, “o resultado dessa lógica se expressa em uma profunda regressão no âmbito da proteção social e no aumento vertiginoso da precarização do trabalho, que vem intensificando a ampliação da pobreza, dificultando o acesso à renda e aprofundando as desigualdades sociais” (CHAVES;

---

<sup>5</sup> São exemplos de contrarreformas neoliberais: desregulamentação dos direitos trabalhistas, privatização de estatais, desresponsabilização das necessidades sociais em favor da sua mercantilização, rompimento com padrões de universalidade, radicalização da questão social, redução do intervencionismo econômico do Estado, reformas partidárias, criação de agências reguladoras etc. As medidas de austeridade, características da lógica neoliberal, diminuem os gastos públicos, aprofundam desigualdades, a crise econômica e os efeitos da recessão do Estado, o mesmo intervém menos e compromete as políticas públicas.

GEHLEN, 2019, p. 291), assim como ocasiona uma “máxima blindagem da nossa democracia” (DURIGUETTO; DEMIER, 2017, p. 9) e enfraquecimento da classe trabalhadora.

Nesse contexto, as políticas públicas se tornam alvo de disputa e legitimação de interesses, com foco no mercado como receita para enfrentar a crise e para a prestação de serviços básicos e essenciais, como a saúde e educação. Dessa forma, acelera-se e acentua-se a transferência da oferta dessas políticas para a via contratual mercantil. A onda neoliberal proporciona diminuição dos gastos estatais com as políticas públicas universais, um agravamento da precariedade e da insegurança do trabalho (viabilizando maiores taxas de exploração) e a abertura de novos espaços de investimentos para o capital privado (saúde, educação, Previdência, etc.) (Demier, 2016).

A lógica é a desvinculação de receita orçamentária, a qual já vem sendo restrita, como por exemplo, criar medidas para retirar dinheiro das políticas sociais para pagar juros de dívida, enquanto bancos realizam os maiores lucros da história. Outra questão é a perversidade da estrutura tributária que é regressiva, ou seja, quanto menos as pessoas ganham, mais pagam impostos. Mesmo que não pague imposto de renda, mas os impostos sobre o consumo são muito altos, comprometendo grande parte do que ganha para a subsistência com impostos, sendo um país bastante desigual.

É um Estado formado por um bloco político ultraconservador com programas de governos essencialmente contrarreformistas, onde políticas públicas de corte social são focalizadas com os chamados programas sociais compensatórios. Para Demier (2016), também é um regime democrático-liberal *blindado*<sup>6</sup> imune às pressões populares que responde com a marginalização político-institucional e criação/aplicação de diplomas legais (formulados de modo totalmente casuístico) que restringem cada vez mais as liberdades de manifestação popular e não resolvem o problema da desigualdade e do quadro social brasileiro.

Felipe Demier (2017) defende a tese que, a partir da década de 1980, as democracias evidenciaram uma arquitetura bastante diferente, chamadas por ele de:

---

<sup>6</sup>Termo pejorativo trazido pelo autor Felipe Demier que se refere às democracias blindadas, ou seja, “democracias liberais de novo tipo”. Democracias que se distinguem das democracias do *welfare state*, nas quais os movimentos sociais conseguiam penetrar de forma mediada (majoritariamente por meio de representações políticas sociais democráticas) nas instâncias institucionais do regime e pressionar pela implementação de suas reivindicações reformistas. Já os regimes democráticos blindados têm seus núcleos políticos decisórios (Ministérios, Secretarias, parlamentos, tribunais etc.) praticamente impermeáveis às demandas populares.

democracias blindadas<sup>7</sup>. Para o autor, tais democracias são dotadas de um caráter hegemônico, que combinam de forma equilibrada elementos de consenso e coesão. “Apresentam estruturas de funcionamento hermeneuticamente fechadas às pressões populares, preservando seus núcleos institucionais decisórios como espaços exclusivos dos interesses da classe dominante” (p. 33).

A estratégia estatal do consenso, nas suas relações com “os aparatos privados de hegemonia” constituintes na sociedade civil, possibilita a adoção, via mecanismos da institucionalidade democrática, de uma política de pacto social alimentada em ações de “colaboração de classes” (Duriguetto; Demier, 2017). A tentativa de coesão social que vem sendo administrada pelo Estado se dá pela implementação de programas de transferência de renda. Tais programas são incompatíveis com a sociabilidade vigente, pois não promovem a integração e coesão social, não redistribuem riqueza, não possibilitam a integração dos trabalhadores nem as formas de negociação dos interesses em conflito. Assim,

Para se constituir uma alternativa coerente seria preciso a implementação de políticas que promovessem e gerassem processos amplos de integração e coesão social, que combatessem as desigualdades sociais e seus conflitos na luta pelo direito a uma condição de vida com justiça social por meio do fortalecimento de sujeitos sociais autônomos (IVO, 2011 apud CHAVES; GEHLEN, 2019, p. 291).

Uma sociedade onde a massa popular lida cotidianamente com o aprofundamento das desigualdades sociais, sobretudo aumento da pobreza e da miséria, assistindo a um padrão histórico focalizado que as políticas públicas vêm sendo realizadas, bem como à uma baixa ou falta representação popular nos processos decisórios das políticas e programas sociais. Por isso, pensar a relação Estado/Sociedade na realidade brasileira requer compreender a caracterização e particularidade da sua formação sócio histórica.

O Brasil passou por muitos períodos autoritários, que por vezes, duramente reprimiram a sociedade civil e, hoje, pode-se dizer que é uma democracia disfarçada, manipulada pelos “donos do poder”. Um Estado autoritário de caráter patrimonialista que exclui o povo-massa da participação popular e atende a um capitalismo tardio que

---

<sup>7</sup> Adequadas às necessidades da acumulação capitalista, as democracias blindadas combinam retiradas de direitos sociais com a expansão de políticas sociais compensatórias, carentes de universalidade, além de um aumento seletivo da repressão estatal voltada aos setores indômitos. Além disso, essas democracias blindadas contam com a mídia para sustentação do seu conteúdo e forma através do fornecimento de altas dosagens produtoras de consenso (cada vez mais necessárias conforme os direitos são atacados) (DEMIER, 2017, p. 33-34).

completou sua modernização preservando práticas, cultura política e mentalidade oligárquico-escravocrata. A elite brasileira reproduz um complexo cultural não coletivista que desqualifica a democracia e o Estado carrega na sociabilidade capitalista atual a essência de ser um instrumento das elites, de ser conduzido e administrado pelas e para as elites.

Reformas sempre fizeram parte da história do Brasil e essas reformas de cima para baixo sem participação popular predominam na estrutura política. As ações limitadas do Estado, que se aprimoram e se reatualizam em sua essência, continuam sendo direcionadas ao empobrecimento da população e a mantê-la ocupada estritamente com a sua sobrevivência. Apoiados em mecanismos de caráter midiático, religioso e ideológico, os governantes conseguem obter aprovação de grande parte da classe trabalhadora aos seus projetos de classe ao mesmo tempo em que perseguem qualquer iniciativa ou expressão que sejam ameaçadores da ordem.

Nesse prisma, o Estado tem como fundamento a manutenção da ordem social, a garantia da propriedade privada e de outros direitos coletivos. A sociedade o legitima e financia para administrar as questões mais importantes para promover uma convivência harmoniosa entre os indivíduos em uma coletividade, assim como concede a ele também o direito de ser a única instituição a poder utilizar a força física em nome da ordem. Mas, sua prática voltada ao Bem-Estar-Social “busca satisfazer a sociedade através de políticas públicas, focalizadas e universais, as quais buscam tratar com isonomia os iguais e os desiguais, na medida em que se desigalam, conforme a formação histórica de cada sociedade” (SILVA et al, 2017, p. 26). Nesse sentido, o Estado atua com políticas públicas para amenizar conflitos e desigualdades sociais, tentando “suprir” as demandas da classe proletária, sendo desenhadas conforme os interesses entre as várias camadas da sociedade, mas que dependem do interesse e participação dos atores políticos e da destinação de recursos públicos.

## **2.2 O lugar das Políticas Públicas na relação Estado, Direitos e Sociedade: na teoria e na prática**

Como área de conhecimento e disciplina acadêmica, a política pública tem sua institucionalização no âmbito universitário iniciada nos Estados Unidos da América com sua origem como subárea da ciência política norte-americana (Melo, 1999; Souza, 2006).

Para Souza (2006, p. 22), nos Estados Unidos, a política pública nasce “rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos”. Na Europa, as políticas públicas decorriam de trabalhos acadêmicos centrados na análise do papel do Estado, nos EUA, as políticas públicas enfatizam a ação governamental sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado. Dessa forma, “na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências” (SOUZA, 2006, p. 22).

Embora haja divergências nas ações acadêmicas que originaram e consolidaram o campo das políticas públicas, “o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas que é o de que em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é possível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores diferentes” (SOUZA, 2006, p. 22).

Ao escreverem o artigo *Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: Passado, Presente e Caminhos Futuros da Pesquisa Sobre Análise de Políticas*, os autores Felipe Brasil e Ana Cláudia Capella (2016) realizam um resgate histórico sobre esse tema e apontam como os estudos sobre políticas públicas se desenvolveram no Brasil.

No Brasil, o campo das políticas públicas surge priorizando o processo de formação dessas políticas e os primeiros esforços de institucionalização da área datam só a partir dos anos 1980. Souza (2006) e Melo (1999) identificam as políticas públicas como áreas de conhecimento e disciplinas recentes, mas que vêm se consolidando cada vez mais nas sociedades democráticas.

Uma característica atribuída aos estudos de políticas públicas e políticas sociais no Brasil é a de que são campos multidisciplinares. Sobre essa questão, Melo (1999) ressalta que a problemática está na expansão das políticas públicas como campo de conhecimento institucionalizado, ou seja, na sua instituição como disciplina em vários departamentos das ciências sociais, como o de ciência política, sociologia, economia, administração pública etc. sem haver a demarcação do objeto. Nesse sentido, para o autor, essa interdisciplinaridade da produção intelectual acaba refletindo na indistinção do que é específico nas disciplinas de ciências sociais e dos especialistas setoriais em política pública.

Para Souza (2006), do ponto de vista teórico-conceitual, o foco das políticas públicas está nas explicações sobre sua natureza e seus processos e a interdisciplinaridade não tem implicações. No entanto, a autora requisita

uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006, p. 25).

Outra característica consiste na construção desse campo no país apresentando semelhanças e diferenças relevantes quando comparada à trajetória dos estudos nos Estados Unidos ou na Europa, como é o caso da aproximação inicial à ciência política como nos Estados Unidos e a centralidade no papel do Estado, como na Europa.

Outro dado relevante trazido pelos autores é a questão da predominância do Estado como ator fundamental na produção de políticas públicas. A análise do “Estado em ação” [...] tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica” (ARRETCHE, 2003, p. 02).

No Brasil, a década de 1980 é um marco para a intensificação da análise das políticas públicas devido às transformações que vinham ocorrendo no Brasil, com reformas políticas e econômicas nas áreas de saúde, educação, previdência, saneamento, dentre outras. Emerge a necessidade de uma ampliação da presença do Estado, em diversas áreas, para suprir lacunas. O processo de redemocratização impulsionou a necessidade de democratização do acesso a serviços e à participação política, estimulando a geração de muitos trabalhos científicos que passaram a analisar as políticas setoriais com o intuito de interpretá-las e de propor mudanças no desenho institucional vigente (PEREIRA, 1996 apud SILVA et al, 2017, p. 32).

Outro ponto importante diz respeito à valorização e à consolidação das políticas públicas no Brasil estarem diretamente vinculados aos processos de descentralização e de

gerenciamento, típicos da Reforma Administrativa<sup>8</sup> ocorrida no Brasil em meados nos anos 1990” (BRASIL; CAPELLA, 2016).

Segundo Melo (1999, p. 98), embora estivesse havendo uma expansão de análises dedicadas ao campo das políticas públicas, no Brasil o campo ainda “é bastante incipiente, com grande fragmentação organizacional e temática e tendo uma institucionalização ainda precária”. De acordo com Souza (2007), o pensamento político brasileiro, historicamente, vem caracterizado por reflexões orientadas por uma perspectiva generalista e centradas mais no “papel do Estado” do que nas questões relativas à gestão do governo. Para Farah (2011),

O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as “novas políticas públicas”, de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local, desafios estes que acabaram se refletindo na agenda de pesquisa e de estudos no campo da administração pública”. (FARAH, 2011, p. 32).

Nesse sentido, para Arretche (2003), as transformações ocorridas na sociedade pós-1988 despertaram o interesse dos estudiosos pela área de políticas públicas, principalmente com estudos voltados às questões de centralização e descentralização e nas propostas de reforma do Estado. Assim como também os estudos sobre a sua relação com o regime político, as instituições políticas e a configuração do Estado brasileiro para análises de políticas específicas (Melo, 1999).

---

<sup>8</sup> A Reforma Administrativa da década de 1990 refere-se a uma nova configuração que o Estado assume em meio a toda uma conjuntura de complexificação das relações entre Estado e Sociedade. Uma proposta de reforma do Estado enquanto parte de um conjunto de reformas estruturais necessárias para inserir o país no contexto da internacionalização do capital. Tal movimento preconizava, em termos gerais, uma redefinição do papel do Estado e a implantação de mecanismos de gestão oriundos da iniciativa privada na administração pública, evidenciando nessa proposta de reforma administrativa do Estado a valorização dos critérios de mercado, portanto a supremacia da política econômica. A gestão das políticas públicas estava orientada pela análise técnica e gerencial, “a administração pública passa por um reordenamento interno que forma novos quadros com objetivos que vinculam tanto a questão democrática e cidadã e a questão estratégica e econômica, quanto a questão da descentralização e das relações entre sociedade e Estado: a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas” (BRASIL; CAPELLA, 2016, p.80). Essa nova estrutura de Estado instaurada no país, com papel e funções redefinidas, contempla transformações que se dão nas suas relações com a sociedade, na configuração de seu aparelho e das suas práticas de gestão. Essa nova estrutura também corroborou para a consolidação e expansão das carreiras públicas, em especial a de especialista em políticas públicas, a abertura de cursos de graduação e pós-graduação, assim como a inclusão de disciplinas em áreas correlatas, expandindo os horizontes desse recente campo do conhecimento.

A partir desse momento, “a consolidação do campo das políticas públicas no Brasil, diferente do que ocorria no exterior, se deu de forma a entender um novo tipo de Estado e de governo que, através das políticas públicas, buscava uma melhor racionalização da administração pública” (BRASIL; CAPELLA, 2016, p. 81). Na metade dos anos da década de 1990, a descentralização das atribuições do Estado se acentuou, devido à crise de governabilidade que o país passava naquele momento e aos processos de globalização que passaram a exigir do Estado novos comportamentos para satisfazer as demandas sociais por meio da busca pela viabilização de bem-estar, segurança e justiça, fatores que compreendem o tripé para a promoção do bem-comum (SILVA et al, 2017, p. 33). Para os autores, é importante ressaltar que

no regime democrático, as descentralizações de poder e a dinâmica dos processos eleitorais nas democracias modernas devem caminhar no sentido de permitir, cada vez mais, a ampla participação, bem como proporcionar sólida organização política a fim de constituir cenários de disputas em que os atores, candidatos e eleitores, possam se movimentar no jogo político fazendo uso de cálculos de custo-benefício (SILVA et al, 2017, p. 33).

No início dos anos 2000, a descentralização do poder, com maior autonomia e transferências de atribuições de gestão aos entes Federativos, com destaque para nível municipal de governo, e ampliação da participação da sociedade foram fatores propulsores para o crescimento do campo das políticas públicas. Como afirma Souza (2007),

O crescente interesse por essa temática está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais resultou em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado, assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo. Paradoxalmente, essas novas questões da agenda política brasileira constituem também um problema para o desenvolvimento da agenda de pesquisa em políticas públicas. (SOUZA, 2007, p. 70).

Como pode ser analisado, as sociedades modernas têm, como principal característica, relações complexas entre seus membros e instituições, logo, diferentes ideias, valores, interesses e anseios surgem como geradores de conflitos. A política surge

como um meio capaz de administrar toda essa complexidade e fazer, por meio de decisões e ações, a sociedade sobreviver e progredir (ESTEVAO & FERREIRA, 2018, p. 169). Além dos aspectos discorridos anteriormente sobre a constituição do campo das políticas públicas no Brasil, é importante trazer da literatura especializada a compreensão do que seja política pública, assim como fazer uma análise sobre o cenário atual e o lugar que as políticas públicas estão ocupando no Brasil. Mas o que é política pública?

Não há uma única definição, abrangente e precisa, do termo “políticas públicas” na literatura especializada, pois inexistem um consenso entre pesquisadores da área acerca dessa definição, os quais reconhecem como uma tarefa de grande complexidade. Da mesma forma que não encontraremos a melhor definição sobre o que seja política pública, pois o que existe na literatura são definições, sejam elas mais clássicas advindas da ciência política e/ou definições contemporâneas. De um modo geral, dentre as propostas de conceituação da expressão “Política Pública”, elencamos algumas definições a partir de referenciais teóricos de especialistas da área.

Para Pereira (2008, p. 87), políticas públicas são “ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade”. Para Rua (1998, 731), significa “[...]um conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos”. Rodrigues (2011, p. 14) pontua que as políticas públicas são “resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados, [...] constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público no que concerne à alocação de recursos”.

Souza (2006) traz que algumas definições enfatizam o papel da política pública como ação do governo na solução de problemas. Para a autora e críticos dessas definições, esse tipo de definição ignoram

a essência da política pública, que é o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. (SOUZA, 2006, p. 25).

Segundo Boneti (2007), no Brasil, no âmbito da academia, assim como nas esferas políticas e institucionais, a questão das Políticas Públicas tem sido tratada como mera

ação do governo, ou seja, o enfoque diz respeito especialmente à destinação e ao gerenciamento dos recursos públicos. Para o autor,

trata-se de uma compreensão positiva escondendo complexidades de ordem epistemológica, ideológica e política. [...] Trata-se, na verdade, de uma análise de resultados necessária, sem dúvida, mas que deixa a desejar no que se refere à etapa anterior, ao contexto de onde tem origem a ideia da qual resulta uma ação pública que se pode denominar uma política pública, os fundamentos teóricos e epistemológicos dos quais tem base esta ideia, a complexidade que antecede e que justifica o nascer de uma ideia de onde ela tem origem, assim como a complexidade que envolve a sua operacionalização. (BONETI, 2007, p. 7).

Outra questão é que as políticas públicas, por serem um conjunto de ações e decisões organizadas a partir de um processo complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais, não significam apenas respostas às demandas da sociedade ou uma consequência da luta e pressão da classe trabalhadora. Segundo Boschetti (2009), apesar de desenvolvidas pelo Estado e assumirem essa função, esses enfoques trazem uma discussão unilateral e insuficiente “porque não exploram devidamente as contradições inerentes aos processos sociais e, em consequência, não reconhecem que as políticas sociais podem ser funcionais também ao trabalho, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital” (Ibidem., p. 6).

Sob uma perspectiva de definição contemporânea de política pública, afirma-se que

política pública é uma forma contemporânea de exercício de poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade. E acrescenta: a operacionalização desse conceito é condicionada às modernas democracias. Ou seja, pressupõe planificação consolidada nas instituições estatais, estrutura republicana da ordem vigente (coexistência e independência de poderes e vigência de direitos) e formulação de agenda pública (DI GIOVANNI, 2009, p. 1 apud SEVERINO, 2017, p. 47).

Nas sociedades contemporâneas, é dever do Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade, mas para que haja legitimidade no exercício das funções do Estado “é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedades, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e implementação das políticas públicas” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23).

Por sua vez, as políticas públicas são entendidas aqui como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de atender demandas prioritárias sociais, resultantes de disputas políticas acerca do que deveria ser de interesse público, trazendo bem-estar à população. “O conceito de política pública pressupõe, portanto, o reconhecimento de que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual. Independentemente da escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23). Desde o aprofundamento e expansão do regime democrático, o poder público responde às demandas sociais com políticas públicas que se desenvolvem por meio de programas, projetos, ações e atividades que os governos nacionais, estaduais ou municipais executam de forma direta ou indireta para viabilizar direitos de cidadania, englobando, portanto, as políticas e os programas de corte social. As políticas de corte social sociais fazem parte do rol das políticas públicas, mas nem toda política pública é social. Políticas sociais são públicas quando desenvolvidas pelo Estado e trazem no seu contexto de decisão e formulação tensões sociais que envolvem interesses distintos.

A conceituação de políticas públicas também envolve termos relacionados à classificação da ação governamental na lógica do planejamento, sendo usualmente tratada como sinônimo de Plano, Programa ou Projeto. Por exemplo, para Silva e Costa (2002, p. 18), o conceito de programa como a materialização da política pública, que ocorre quando uma autoridade estabelece condições iniciais para que a política pública seja implementada. De acordo com Cury (2001), na perspectiva do sistema de planejamento,

uma *política* é um processo de tomada de decisões que “começa com a adoção de postulados gerais que depois são desagregados e especificados. Quando esta priorização é plasmada em um modelo que relaciona meios e fins, concatenando-os temporalmente, se obtém um plano. O *plano* fornece um referencial teórico e político, as grandes estratégias e diretrizes que permitirão a elaboração de programas e projetos específicos, dentro de um todo sistêmico articulado e, ao mesmo tempo, externamente coerente ao contexto no qual se insere. Em um plano, os problemas são selecionados, estabelecendo-se áreas de concentração, e para essas áreas elaboram-se programas que, não raro, derivarão em projetos. O *programa* é o aprofundamento do plano, o detalhamento por setor das políticas e diretrizes do plano. Podemos definir um programa como um conjunto de projetos que buscam os mesmos objetivos. Ele estabelece as prioridades nas intervenções, ordena os projetos e aloca os recursos setorialmente. Um *projeto* é um empreendimento planejado que consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orçamento e de um período de tempo dados. O projeto é a unidade mais específica e delimitada dentro da lógica do planejamento, é a unidade mais operativa de ação, o instrumental mais próximo da execução. (CURY, 2001, p. 41).

Uma política pública pode ser tanto parte de uma política de Estado (quando é amparada pela Constituição e independente do governo e do governante deve ser realizada) quanto uma política de governo (que vai depender da alternância de poder/governo, pois cada um possui seus projetos, que por sua vez se transformam em políticas públicas). O Estado possui responsabilidades sociais e direciona governos, enquanto instâncias máximas de administração executiva, a traçarem políticas públicas que possam garantir padrões mínimos na área da saúde, educação, renda, habitação e seguridade social, dentre outras proteções, a todos os cidadãos, através da utilização dos fundos públicos para o financiamento de políticas públicas de natureza universal.

Os governantes ou tomadores de decisão traçam ações, metas e planos para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. “Para a consecução dos objetivos governamentais, os governos devem possuir habilidades que se expressam na forma de governança e governabilidade” (SILVA et al, 2017, p 31). De acordo com Rodrigues (2010), a governança pode ser entendida como a capacidade financeira e administrativa para implantar políticas públicas e o termo governabilidade está ligado à legitimidade do governo no poder e da capacidade de conduzir as instituições públicas para o alcance dos interesses do governo, perante a sociedade. Dessa forma, esses sujeitos que ocupam, na cúpula do Estado, posições institucionais com alto poder de decisão administrativa e política orientam, conforme seus interesses individuais e prioridades, os rumos da sociedade sem que esta consiga se expressar de forma integral.

Os grupos da Sociedade Civil Organizada, que são diversos e apresentam diferentes demandas e reivindicações, fazem solicitações aos dirigentes públicos para que atendam às demandas da população. Os decisores que julgam as demandas ou expectativas da sociedade fazem tal tarefa conforme compreendam o papel do Estado na direção da realização do interesse público, o qual deve ser para o interesse da sociedade, na busca para maximizar o bem estar social. Essa realização, que é finalidade última do Estado na mediação política, deve ser preservada, ainda quando transfere-se a execução das políticas e programas sociais para outras organizações da sociedade civil. Cabe ao formulador, dentre as prioridades, conseguir perceber, compreender e selecionar as demandas, para em seguida oferecer as respostas. Cada sociedade, em sua trajetória histórica, reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades, constituindo em políticas com maior ou menor abrangência e com características

próprias, mas que dependerão sempre dos interesses individuais que permeiam a atuação governamental.

Na relação Estado, sociedade civil e políticas públicas trazida por Boneti (2007), compreende-se o Estado como uma instituição não neutra, movida por valores éticos, políticos e culturais, sendo, portanto, resultante de uma correlação de forças entre setores da sociedade civil e local de origem das políticas sociais. Segundo o autor, é na relação entre Estado, classes sociais e sociedade civil que surgem os agentes definidores das políticas públicas. Destarte, é importante ressaltar que, “as ações do governo sempre estão fundamentadas no poder político, na barganha de interesses políticos, em estratégias partidárias e ideologias de diversos segmentos da sociedade” (SILVA et al, 2017, p 31-32). À título de ilustração, Castelo (2013) salienta que

Os sociais-liberais brasileiros propõem medidas de cunho administrativo para aumentar a efetividade das políticas sociais: 1) focalização dos gastos sociais nos “mais pobres dos pobres”, isto é, nos miseráveis; 2) avaliação do impacto das políticas sociais; e 3) integração dos programas sociais em todos os níveis governamentais – federal, estadual e municipal – e do setor privado. (CASTELO, 2013, p. 351-352).

Nesse sentido, segundo Silva et al (2017), pode-se afirmar que a eficácia dos governos está em ter poder político suficiente para tomar decisões conforme seus interesses e preferências e em “manter alianças e coalizões que favoreçam sua administração, às decisões políticas, à realização e ao cumprimento dos objetivos governamentais programados e definidos em consonância com diretrizes e intenções partidárias” (p. 32). Nesta seara, ressalta Boneti (2007), as políticas públicas, marcadas por conflitos e disputas de interesses, por vezes são determinadas pelos interesses das elites globais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional e da Organização Mundial do Comércio, tratando-se de uma correlação de forças não só nos limites nacionais, mas também internacionais. Esses órgãos interferem no caráter, na elaboração e operacionalização das políticas públicas de países periféricos, prevalecendo-se do poder econômico, por meio de empréstimos, fazendo-os adotar modelos homogêneos de desenvolvimento econômico e social no atendimento aos interesses da elite (ESTEVÃO & FERREIRA, 2018, p. 172).

Boneti (2007) traz o exemplo das políticas públicas de inovação tecnológica, adotadas pela estrutura de poder atual, como sendo as de maior impacto social, o que vem a beneficiar uns segmentos, que dispõem de recursos econômicos e tecnológicos, em detrimento de outros, que ficam fora da agenda política. Assim, algumas questões da

agenda pública passam a receber mais atenção em detrimento da omissão de outras e nesse caso, “o progresso tecnológico começa, então, a ser utilizado como referencial de desenvolvimento e um fator ideológico da concepção de que esse seria o caminho para o bem-estar social” (ESTEVÃO & FERREIRA, 2018, p. 173), mas que na verdade são práticas sociais que têm por base o padrão imposto pela classe dominante da sociedade capitalista e que geram desigualdade. Paralelamente, com as transformações nas economias nacionais da América Latina e dos problemas daí decorrentes, tais como desemprego, precarização, dos postos de trabalho e empobrecimento, as políticas públicas de corte redistributivo e compensatório assumem importância crucial, tanto no Brasil quanto em outros países, como Argentina e Chile (SILVA, 2002, p. 16).

É essencial no processo de elaboração e operacionalização de uma dada política pública a cooperação entre os atores locais envolvidos, de forma participativa e dialógica, para que as políticas públicas não sejam executadas apenas em função do interesse de grupos dominantes. Ademais, representantes da sociedade civil organizada, como ONGs e movimentos sociais, assumem papel fundamental no sentido de impedir que as práticas sociais impostas pelas classes dominantes em conflito com os interesses da sociedade não se conformem por meio das políticas públicas (ESTEVÃO & FERREIRA, 2018, p. 173).

Portanto, conforme ESTEVÃO & FERREIRA (2018, p. 173), a política pública, desde sua elaboração até a sua operacionalização, segue um ciclo inerte num contexto social, onde há conflitos e necessidades a serem harmonizadas. O que, segundo a abordagem de Boneti (2007), é o resultado da dinâmica de jogo de forças que se dá no âmbito das relações de poder, com a participação de grupos políticos, econômicos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil.

Dessa forma, os atores (estatais e privados)<sup>9</sup> que integram o Sistema Político estão envolvidos tanto no processo de discussão quanto de criação e execução das políticas públicas, ou seja, seguem as diretrizes do planejamento do Estado e, por consequência, participam do ciclo de gestão das políticas públicas para escolherem dentre as diversas

---

<sup>9</sup> São aqueles cujos interesses serão afetados, positiva ou negativamente, pelas decisões e ações (RUA, 2013, P. 12). Os atores estatais são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente, como os servidores públicos (que operam a burocracia). Os atores privados são aqueles que não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado. Fazem parte desse grupo: a imprensa, os centros de pesquisa, os grupos de pressão, os grupos de interesse e os lobbies, as Associações da Sociedade Civil Organizada (SCO), as entidades de representação empresarial, os sindicatos patronais, os sindicatos de trabalhadores e outras entidades representativas da Sociedade Civil Organizada (SCO) (SEBRAE, 2008, p. 8-9).

alternativas quais serão as políticas e as ações praticadas pelo governo para alcance dos objetivos preestabelecidos.

### 2.3 O ciclo das Políticas Públicas – Policy cycle

O processo de elaboração de políticas públicas, que também é conhecido como ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), é um elemento importante da *policy analysis* (análise de políticas). A *policy analysis* analisa a interrelação entre instituições políticas, o processo político e os conteúdos de políticas relacionando-se com os processos de *polity*, *politics* e *policy*<sup>10</sup>. Essas três dimensões de políticas são fundamentais para a elaboração bem-sucedida de uma política pública (Silva et al, 2017), pois as estruturas políticas e os processos de negociação política influenciam sobre o resultado das políticas, ou seja, “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados.” (FREY, 2000, p. 219).

A necessidade de controle dos conflitos de interesses entre os diversos atores presentes no ciclo das políticas públicas apresenta-se como um elevado desafio ao sucesso das políticas e a viabilização da promoção do Estado de bem-estar social, fundamentado, portanto, na geração de accountability (transparência na utilização dos recursos públicos) e nos princípios da eficiência e da eficácia na formulação, implementação, avaliação e continuidade das políticas públicas bem sucedidas, às quais o Estado necessita (SILVA et al, 2017, p. 30).

O ciclo de políticas públicas é um modelo de análise das fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, ou seja, “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCI, 2013, p. 33), visando o alcance das demandas. As várias fases “correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase” (FREY, 2000, p. 226).

---

<sup>10</sup> De acordo com Frey (2000, p. 216-217), a dimensão institucional “polity” se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; no quadro da dimensão processual “politics” tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; a dimensão material “policy” refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. [...] Não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente.

Tais fases do ciclo apresentam delimitações e possuem uma lógica unidirecional, são elas: identificação do problema, formação da agenda (seleção das prioridades), formulação de políticas (apresentação de soluções ou alternativas), tomada de decisão (escolha das ações), implementação (execução das ações) e avaliação.

Na literatura especializada, a ênfase nas fases do ciclo de políticas públicas vai variar de acordo com os interesses dos autores e se diferenciam gradualmente, embora sejam comuns a todas as propostas as fases da formulação, implementação e avaliação. O fato de não serem taxadas como etapas rígidas sequenciais, é devido a possibilidade das sequências se alternarem e as fases poderem se misturar. Segundo Secchi (2013, p. 33), apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública e por isso, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta, é entender que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas, onde podemos reconhecer os atores e processos que permeiam os estágios da política pública. O ciclo além de ser uma ferramenta analítica que contribui para tornar didática a discussão sobre o tema, são capazes de organizar ideias e apresentar com mais clareza os esboços e intenções políticas aos administradores e outros envolvidos nas ações que compõem o ciclo das políticas” (SILVA et al, 2017, p. 35).

A primeira fase do ciclo é a definição do problema. “Um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema Público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2013, p. 34). Dentre os diversos problemas socioeconômicos que a sociedade apresenta, apenas alguns deles adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo e avançam na agenda decisória, sob a alegação de que os recursos públicos são escassos para viabilizar soluções. Nesse sentido, são estabelecidas quais as questões que serão tratadas pelo governo, ou seja, as que são passíveis de resolução pelo sistema político.

Secchi (2013), a partir do trabalho de Sjöblom (1984), discute algumas questões que envolvem a identificação do problema público. O primeiro ponto destacado é a percepção do problema, que possui um caráter intersubjetivo marcado pela percepção dos atores mais relevantes. Definir ou delimitar o problema é o segundo ponto e envolve estabelecer quais os elementos constituintes da questão a ser solucionada. E, por fim, a avaliação da possibilidade de solução, que significa o reconhecimento de uma solução viável para o problema em perspectiva.

A partir do momento em que um problema é identificado por algum ator político<sup>11</sup> e o governo decide agir, estrutura-se uma questão política (Policy Issue), caracterizando o problema como uma questão pública, e então tal problema entra na lista de prioridades de atuação. Essa lista de prioridades é conhecida por agenda (Secchi, 2013).

A segunda fase é a formação da agenda decisória. É o processo de definição da lista dos principais problemas da sociedade. Pode ser definida como uma agenda política: sendo caracterizada por um conjunto de problemas que a comunidade política entende como merecedor de uma intervenção pública; como agenda formal ou agenda institucional: é aquela formada por problemas que o governo já decidiu enfrentar; ou agenda da mídia: é a lista de problemas que recebem atenção dos meios de comunicação e tem o poder de influenciar fortemente as demais agendas relevantes (Cobb e Elder, 1983 *apud* SECCHI, 2013, p. 36).

Cobb e Elder (1983) também elencam três condições para que um problema entre na agenda política, são elas: atenção dos diferentes atores entendendo a situação como merecedora de intervenção; resolutividade (as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis); competência (o problema deve tocar responsabilidades públicas) (*apud* SECCHI, 2013, p. 36). Seguindo essa trajetória, os problemas inseridos na agenda governamental tendem a se transformar em política pública. No entanto, a inserção de problema na Agenda Governamental também está condicionada à factibilidade técnica, à aceitação de especialistas e comunidade, ao consenso das elites, ao grau de fragmentação das comunidades políticas, às forças organizadas (grupos de pressão, mobilização política, comportamento das elites políticas)” (SEVERINO, 2017, p. 51).

A dinâmica entre a rotina administrativa e as regras do sistema político influencia na inclusão de determinado tema. Por exemplo, em períodos de transição de governo, a agenda muda com mais facilidade demonstrando também a visão dos políticos sobre quais temas devem receber maior atenção. É um processo que envolve diferentes atores, interesses distintos, tendências e influências nem sempre consensuais, havendo uma correlação de forças para decidir quais problemas ou assuntos serão inseridos na agenda pública e quais se transformarão em políticas públicas. Mesmo que algumas questões entrem na Agenda Governamental não necessariamente serão consideradas prioritárias,

---

<sup>11</sup> Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos (SECCHI, 2013, p. 35).

pois serão prioridades se houver vontade política, mobilização popular e a percepção de que os custos de não resolver o problema serão maiores que os custos de resolvê-los.

A formação da agenda pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante (SECCHI, 2013, p. 36). “A sua formação é uma atividade dinâmica, onde problemas podem entrar e sair da agenda de acordo com critérios de oportunidade e conveniência na busca para a resolução dos problemas” (SILVA et al, 2017 p. 36), e complexa, “pois envolve diferentes atores do governo e da sociedade, mobiliza interesses distintos, tendências e influências nem sempre consensuais, configurando-se numa arena onde se instala a correlação de forças para decidir quais problemas ou assuntos serão inseridos na agenda governamental” (SEVERINO, 2017, p. 51).

A partir da introdução do problema na Agenda, inicia-se a fase de definição das linhas de ação que serão adotadas para resolvê-lo, que na abordagem tradicional é a formulação de políticas. Serão elaboradas alternativas para o enfrentamento do problema/assunto que chamou atenção e galgou notoriedade na agenda governamental.

O processo de formulação é o momento onde é definido o objetivo da política, quais programas serão desenvolvidos, as metas almejadas e as estratégias de implementação. Para Draibe (2001),

é um processo complexo e tende a ser longo, pois compreende a formação da agenda pública, a produção e o confronto de alternativas por parte dos diferentes grupos de atores; os processos de filtragens e de apropriação/domesticação da *policy* por parte dos agentes, segundo o legado ou as tradições e culturas organizacionais; a formulação e decisão; as definições e estratégias de implementação. (DRAIBE, 2001, p. 29-30).

Souza (2006) assegura que a formulação de políticas públicas se constitui no estágio em que os governos democráticos executam seus propósitos, previamente expostos no período eleitoral e que irão modificar o contexto atual no qual estão inseridos. Esse processo não ocorre de maneira pacífica, o contexto onde se desenha a formulação não é marcado por consenso, mas por negociações, barganhas, disputas entre diversos atores políticos institucionais e, nem sempre, os modelos causais se relacionam com o fenômeno sob intervenção” (SEVERINO, 2017, p. 51-52). Mas, é preciso ressaltar que pode nem todos os conflitos de uma política são previstos na fase da formulação e que os

imprevisíveis podem aflorar na fase da implementação e a presença de disputas e alocações em outras fases do ciclo.

Segundo Rodrigues (2010) a formulação das políticas envolve a definição prévia da área em que serão extraídos os recursos financeiros para sua implementação, além do estabelecimento de coalizões e negociações a fim de preparar o cenário político e o ambiente econômico para a aceitação de uma política. A etapa de formulação constitui-se, portanto, em uma fase em que há a manutenção dos apoios políticos visando à aprovação e legitimação de uma política pública.

A fase de tomada de decisão sucede a formulação de alternativas e pode ser definida como o momento “em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, 2013, p. 40). “É o momento onde se define, por exemplo, os recursos e o prazo temporal de ação da política. As escolhas feitas nesse momento são expressas em leis, decretos, normas, resoluções, dentre outros atos da administração pública” (SEBRAE, 2008, p. 13).

Quanto a estruturação do processo de tomada de decisão pode ser de três formas: a) a partir dos problemas já estudados e objetivos já definidos, busca-se escolher a alternativa mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão; b) os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções disponíveis, e as soluções aos problemas, num processo simultâneo e comparativo; c) os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas e então lutam para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública (SECCHI, 2013, p. 40-41).

Outro passo importante, nessa fase, é se definir como se dará o processo de tomada de decisões, ou seja, qual o procedimento que se deve seguir antes de se decidir algo. Primeiramente deverá se decidir quem participará do processo, se este será aberto ou fechado. Caso venha a ser aberto, é preciso determinar se haverá ou não uma consulta ampla aos beneficiários. No caso de se prever tal tipo de consulta (como, por exemplo, no Orçamento Participativo), é necessário estabelecer se a decisão será ou não tomada por votação, as regras em torno da mesma, o número de graus (direta ou indireta) que envolverá a consulta que será feita aos eleitores etc. Essa definição é fundamental pelo fato de que diferentes formas de decisão podem apresentar diferentes controladores da Agenda e resultar em decisões diferentes. (SEBRAE, 2008, p. 13-14).

A fase da implementação sucede a tomada de decisão e antecede as primeiras avaliações. É o momento de materializar as soluções dos problemas que foram definidos na agenda decisória, devendo ser tratados conforme os critérios definidos na etapa anterior, combinando e conciliando o tempo para a implantação da política com os recursos financeiros e humanos disponíveis para seu cumprimento. Na implementação são produzidos os resultados concretos da política pública, uma vez que a administração pública transformou intenções políticas em ações concretas. “É nesta fase onde os planejamentos, regras, rotinas, métodos e processos sociais são colocados em prática” (SILVA et al, 2017, p. 37).

A implementação envolve diferentes atores que orientam as ações

segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas, que não são consensuais, nem muito menos unânimes. [...] esse processo também repousa em orientações e preferências, envolvendo cálculos estratégicos, escolhas e decisões por parte dos agentes que os conduzem e os implementam ou deles se beneficiam (DRAIBE, 2001, p. 26-27).

Conforme Secchi (2013), outros atores políticos não estatais entram em cena nessa fase: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública.

Na fase da implementação de políticas é possível perceber alguns fatores que podem comprometer a eficácia das políticas, falhas e obstáculos que podem estar relacionados a erros anteriores à tomada de decisão, como disputas de poder entre as organizações, fatores internos e externos que afetam o desempenho das instituições, tais como suas estruturas e a falta de capacitação do quadro administrativo encarregado da execução de políticas, assim como problemas mal formulados e objetivos mal traçados. Um bom resultado de sua implementação é possível se houver a interação da política entre o governo e os diversos atores distribuídos entre o ciclo das políticas.

Lima e D’Ascenzi (2013) asseguram que o sucesso da implementação de uma política pública decorre, sobretudo, da clareza dos objetivos, do estilo de implementação a ser adotado e da capacidade de mediar conflitos de interesses. Assim, torna-se imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se esperar dela, pois a conformação do processo de implementação recebe influência das características do plano, da estrutura e da dinâmica dos espaços organizacionais envolvidos – ideias, valores e interpretações dos atores implementadores sobre a realidade.

O processo de implementação de uma política “também repousa em orientação e preferências, envolve cálculos estratégicos, escolhas e decisões por parte dos agentes que o conduzem e o implementam ou dele se beneficiam” (Draibe, 2001, p. 27). Dessa forma, é possível identificar a estratégia de implementação de cada política, programa ou projeto, “constituída primordialmente por decisões acerca de características ou dimensões do processo, tais como: a dimensão temporal; os atores estratégicos a serem mobilizados, nos diferentes estágios, para apoiar a implementação do programa; os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolverá a implementação etc.”. (Draibe, 2001, p. 27).

A fase seguinte a implementação é o processo de avaliação de uma política pública. A fase da avaliação irá buscar mensurar os erros e acertos da política pública executada, bem como analisar critérios relacionados à economicidade, eficiência, eficácia e a equidade na distribuição dos benefícios entre os destinatários de uma política pública (SILVA, 2017, p. 38). Quanto ao aspecto qualitativo, constitui-se em um julgamento de valor das intervenções governamentais envolvendo formuladores, avaliadores e beneficiários.

É a fase do ciclo de políticas públicas em que se examina o processo de implementação e o desenho da política pública com o intuito de conhecer melhor o estado e o nível de redução do problema que a gerou (SECCHI, 2013, p. 49). Nesse sentido, permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados.

A avaliação pode ser realizada em todos os momentos do ciclo de políticas públicas, pode ocorrer em três diferentes etapas da implementação da política: antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*) permitindo uma comparação espacial e temporal do problema e das políticas públicas.

Com relação aos tipos de avaliação, existem vários, no entanto, na literatura especializada se sobressaem dois tipos: avaliação de processo e avaliação de impacto. É preciso recorrer a alguns critérios para identificá-las, tais como: recorte temporal, definição de objetivos e elaborações de questões específicas. Há algumas outras distinções entre elas, tais como no conjunto de aspectos, a procedência do avaliador e a natureza do objeto avaliado. Sobre os objetivos desses tipos de avaliação, Draibe (2001) diz que eles são múltiplos, mas se complementam, e o que determina a predominância de um ou outro é a preferência do avaliador ou do proponente da avaliação. Outro tipo é a avaliação política que, num conceito geral, “busca analisar os pressupostos e fundamentos políticos de uma determinada política pública independente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis” (ARRECH, 2001, p. 30).

Sobre os objetivos, métodos e técnicas, a avaliação de políticas públicas traz como perspectivas a eficácia, eficiência e efetividade. De forma geral, “no caso da eficácia, considera-se a relação entre o previsto e o realizado; a eficiência, por seu turno, enfatiza como os recursos financeiros estão sendo utilizados; e a efetividade enfoca o que realmente foi modificado na vida dos beneficiários” (SOUZA; ROCHA, 2013, p. 2).

Com relação a quem realiza a avaliação, Cohen e Franco (1993) e Aguilari e Ander-Egg (1994) apontam para os seguintes tipos: interna, quando a avaliação é realizada no contexto organizacional por pessoas vinculadas ou não à formulação e/ou execução do programa, ação ou experiência; externa, quando realizada por pessoas estranhas ao quadro da instituição; e avaliação mista, ou seja, quando combina avaliadores internos e externos, como também os beneficiários do programa sob avaliação, preservando as vantagens da avaliação interna e externa.

Dessa forma, a avaliação contribui para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados, pois pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de melhorá-la (SECCHI, 2013, p. 51).

Realizar uma avaliação é ir à realidade e destacar o que se observa de uma política, programa ou projeto, a forma como está se desenvolvendo e se há necessidade de modificações. Assim, ao realizar a avaliação, é possível decidir sobre a continuação da política, a reestruturação de seus aspectos práticos caso haja adversidades de implementação ou a extinção da política, nos casos em que o problema público foi resolvido, ou quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema (SECCHI, 2013, p. 51).

Sobre esse ponto, é importante destacar que através dessa ação são disponibilizadas informações significativas para tomada de decisões, permitindo comparar os objetivos propostos e os resultados atingidos. A avaliação tem um papel importante ao possibilitar mesmo que parcialmente a transparência das ações governamentais e não governamentais, onde em algumas situações financeiras condiciona a liberação e a destinação de recursos (Souza; Rocha, 2013).

Uma fase que comumente não aparece nas discussões e ainda pode compor o ciclo de políticas públicas é a etapa de extinção de políticas. Segundo Secchi (2013), estudos sobre o término ou extinção de políticas públicas ganharam impulso a partir de 1970, nos países desenvolvidos, quando políticas vinculadas ao Estado de bem-estar social foram

colocadas em xeque. “A partir desses estudos, construiu-se uma base teórica para o entendimento de quando as políticas públicas morrem, continuam vivas ou são substituídas por outras”(p. 53).

E quais as causas de uma política pública ser extinta? Secchi (2013), a partir do estudo de Giuliani (2005), traz que são basicamente três: quando o problema que originou a política é percebido como resolvido; os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes; quando o problema, embora não tenha sido resolvido, perde importância e sai das agendas políticas e formais, sendo a cauda mais comum. No entanto, algumas políticas são mais difíceis e outras são mais fáceis de serem extintas. A dificuldade de extinguir uma política pública envolve relutância e resistência dos grupos beneficiários, inércia institucional, conservadorismo, obstáculos legais e os altos custos de iniciação. Por exemplo, políticas de tipo distributivo e redistributivo são mais difíceis de serem extintas, devido à grande capacidade de ação coletiva em que pequenos grupos organizam seus interesses e dessa forma conseguem fazer com que a política distributiva continue existindo e ao alto grau de conflitos as políticas redistributivas geram entre os grupos potencialmente beneficiários e grupos pagadores. Políticas de tipo regulatório e de tipo constitutivo, teoricamente são mais fáceis de serem extintas, embora esbarrem na inércia institucional e na falta de atores políticos interessados em fazer uma “faxina” nas políticas públicas que não têm mais razão de existir (SECCHI, 2013, p. 54).

A partir dos anos 1990 no Brasil, com a escassez de recursos públicos e a nova proposta inserida pela reforma gerencial, o ciclo das políticas públicas assume papel principal para a condução de projetos e programas governamentais, uma vez que as fases de definição, elaboração e aplicação das políticas públicas passam a ser objetivo de avaliação do governo, as quais funcionam como um termômetro para aprovação social, diante do cumprimento de princípios como transparência dos atos, eficiência e eficácia de governos” (SILVA, 2017, p. 39).

Na atualidade, a restrição ainda maior de recursos públicos, principalmente para a área social, somada à necessidade de cumprimento desses princípios fazem [ou deveriam fazer] com que os governos aumentem [ou aumentassem] as preocupações e cuidados acerca dos procedimentos que envolvem o planejamento de uma política pública. E esse cuidado que os gestores que participam do ciclo de políticas públicas devem ter é para que a política pública alcance as metas e objetivos propostos e atenda às necessidades e demandas dessas pessoas de forma suficiente, satisfatórias e com

qualidade, garantindo acesso e usufruto ao bem público de natureza social como direito. Para isso, é importante que tenham um conhecimento minucioso sobre a área de atuação e influências das *policies*, um estudo sobre os impactos causados, uma atenção à capacidade da equipe envolvida, que utilizem metodologias executáveis e, não menos importante, a participação popular nos processos de identificação das demandas, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, enquanto composição democrática e legitimadora nos processos decisórios do governo.

### **3. O MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO E A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A CONTRIBUIÇÃO DO PROTOCOLO DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA AO IDOSO – PEVI**

#### **3.1 O lugar do Ministério Público de Pernambuco na efetividade das políticas públicas**

O Ministério Público foi o órgão que a Assembleia Nacional Constituinte pré-1988 elegeu para atribuir-lhe a “incumbência de defesa” dos interesses da sociedade. Embora tenha sido legitimado enquanto instituição guardiã do Estado Democrático e materializado a partir de uma formação discursiva por uma parcela da sociedade que representava fortes anseios sociais e democráticos, o Ministério Público sofreu ataques de setores da classe política menos comprometidos com o ideal democrático, conservadores e corruptos que não tinham interesse em uma Instituição com grande poder investigatório.

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e de o Ministério Público dar os primeiros sinais de subsunção funcional ao modelo institucional que o texto constitucional lhe atribuiu, iniciaram-se os ataques à Instituição na tentativa de retundir o seu recrudescimento funcional.[...] Os ataques à Instituição Ministério Público denotam posturas audaciosas e passionais daqueles que em nome dos mais diversos interesses, nunca quiseram que ela alcançasse a identidade que a Constituição lhe conferiu, mas que têm sido vencidos pelo fato de que o novo formato da Instituição se tratava (e se trata) da sedimentação de um clamor social irrenunciável pela defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis solapados ao longo de décadas de regime militar e de governos reticentes à materialidade do regime democrático (CRUZ; ALVES, 2015, p. 193-195).

A partir da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público teve suas atribuições redimensionadas e passou a ser “uma instituição pública, permanente, essencial à função jurisdicional do Estado incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF- art. 127), estando a sua atuação atrelada aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos expressamente no art. 3º da Constituição: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Segundo a análise discursiva sobre a identidade atribuída ao Ministério Público feita por Cruz e Alves (2015), o Ministério Público é uma instituição permanente, indissolúvel, não podendo ser destruída porque faz parte de um núcleo duro mantenedor do Estado Democrático de Direito e da democracia. Possui o compromisso de prover a prestação de direitos materiais essenciais ao status de um mínimo existencial que proporcione um corte raso de igualdade de recursos para que cada brasileiro tenha condições de conquistar seus espaços para viver com dignidade. Mas que para cumprir com perfeição a função provedora de direitos, o Estado deve ser eficaz, conciliando os interesses dos governantes com os interesses da coletividade. Por isso ao Ministério Público “incumbe a defesa”, assumindo o papel de provocador-mor da promoção desses direitos, inclusive no ciclo de formação das políticas públicas que se pretendam eficazes. Essa incumbência “trata-se de uma competência atribuída da qual não se pode escusar, sobretudo quando o objeto dessa incumbência trata de algo tão precioso para a reafirmação de um Estado Democrático de Direito” (CRUZ; ALVES, 2015, p. 206).

A atual Constituição também atribuiu-lhe, dentre outras, as funções de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos sociais e individuais indisponíveis<sup>12</sup>, promovendo as medidas necessárias a sua garantia e promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos<sup>13</sup>.

O Ministério Público tem como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade, e a independência funcional. O princípio da unidade trata da integração dos membros, promotores e procuradores de justiça em um só órgão sob a direção de um (a) só chefe. Já a indivisibilidade possibilita que o trabalho continue independente do

---

<sup>12</sup> Direitos sociais são tradicionalmente aqueles direitos básicos que implicam igualdade de recursos formal para que as pessoas desenvolvam as suas capacidades, tais como saúde e educação. Foram previstos no art. 6º, da Constituição Federal e geralmente reclamam uma prestação positiva do Estado. Direitos individuais indisponíveis são aqueles que mesmo que as pessoas, individualmente consideradas, queiram abrir mão deles, o Estado tem a obrigação de promovê-los e não abrir mão disso. O Estado, deve, antes de tudo, garantir os direitos indisponíveis à vida e ao não-perecimento precoce. além de, dentre outros, à educação de qualidade, à saúde, à moradia e à segurança. Confundem-se com direitos fundamentais como o direito à vida e, numa perspectiva macro, com direitos sociais, como o direito à saúde, à educação, e a assistência à maternidade e à infância (CRUZ; ALVES; 2015, p. 196).

<sup>13</sup> São os interesses transindividuais, ou seja, são aqueles que transcendem ao interesse meramente privado do indivíduo em que o sujeito de direito é estritamente identificável, cujo interesse é disponível, pois dele pode abrir mão dependendo apenas do seu alvedrio. são espécies de interesses transindividuais: os difusos, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; os coletivos [stricto sensu], de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base; e, individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum [muito embora possam ser divisíveis e com sujeitos determinados, o que os aproxima dos interesses privados] (CRUZ; ALVES; 2015, p. 196).

membro, pois atua como Ministério Público, e por fim, o princípio da independência funcional, o qual é assegurado pelos artigos 127 a 129 da Constituição Federal, desvinculando-o dos poderes do Estado aos quais era subordinado anteriormente (oscilava entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário), estabelecendo garantias para o desenvolvimento de suas funções.

O Ministério Público brasileiro funciona junto às esferas Federal e Estadual. Na esfera da União, o Ministério Público subdivide-se em: Ministério Público Federal; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. No âmbito dos Estados, cada qual possui o seu próprio Ministério Público. Conta com um órgão que fiscaliza e orienta todos os ramos do Ministério Público brasileiro que é o Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP. O CNMP controla a atuação administrativa, financeira do Ministério Público e o cumprimento de deveres de seus membros, respeitando a autonomia da instituição.

É uma Instituição que tem uma atuação bastante diversificada, pois atua em matérias diversas, a exemplo da defesa dos direitos da criança e do adolescente, do idoso, da mulher, da pessoa com deficiência, das comunidades tradicionais, Defesa da Cidadania, Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Questão Agrária, Habitação e Urbanismo, Combate à Discriminação Racial, Combate à Sonegação Fiscal, Combate ao Crime, entre outras. Além de zelar pela observância, por intermédio de promotores e procuradores de justiça, trabalha com a garantia do cumprimento das leis e intervém para que os direitos da população sejam respeitados pelas empresas, agentes públicos e pelos próprios cidadãos.

Atua em defesa da ordem jurídica, ou seja, zela pela observância e pelo cumprimento da lei; em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis; em defesa do patrimônio nacional, do patrimônio público e social, do patrimônio cultural e de outros dos direitos e interesses da coletividade; faz controle externo da atividade policial, através da investigação de crimes, da requisição de instauração de inquéritos policiais, da promoção pela responsabilização dos culpados, do combate à tortura e aos meios ilícitos de provas, entre outras possibilidades de atuação. Adquiriu um caráter de instituição autônoma e independente, com o papel de fiscalizar as atribuições e poderes públicos e privados do país, conforme a Constituição Federal de 1988.

Como pode ser visto, uma gama de atividades são atribuíveis ao Ministério Público, no âmbito da legalidade e do controle da Administração Pública, mas que possuem uma finalidade em comum que é a garantia de direitos assegurados no plano

legal. Mas, por que atribuir ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e da garantia de um regime democrático no Brasil?

Primeiramente, o fato que na história do Brasil sempre houve falhas institucionais de efetividade de direitos, que permitiram a falta de garantias desses direitos à coletividade. Dessa forma, os constantes abusos do Estado, comissivos ou omissivos, contra os interesses coletivos e a falta de instrumentos para o controle do abuso do poder do Estado, desafiaram a intervenção por parte de uma instituição que atuaria como representante dos titulares desses interesses, mesmo que incomodando “os adeptos do fisiologismo nas relações com o poder” (CRUZ; ALVES, 2015, p. 209).

Na primeira Constituição republicana (1890), a qual reconheceu o Ministério Público como órgão institucional, assim como nas Constituições Federais de 1934 e 1937, estavam impressas marcas totalitárias de inibição de quaisquer investidas institucionais para a promoção de direitos.

Um Estado potencialmente repressor, numa sociedade jurídica em que imperava a dicotomia interesse público/privado e em que direitos coletivos eram mitos longínquos como as vozes inatingíveis dos sonhos. O interesse público primário se confundia com o que pudesse ser auferido do que ditava o interesse público secundário (interesse-administração). Não havia uma postura cidadã frente ao Estado, muito menos pela via institucional. A memória discursiva remonta que até esse momento havia uma leniência coletiva com a responsabilidade pelo próprio destino democrático, tocada pelo medo e pela falta de mobilização de uma sociedade civil organizada. O lugar do sujeito falando, aqui, era um ambiente extremamente insípido, onde os doces sonhos democráticos não vingavam. De positivo, só a inquieta sensação de que algo estava errado (CRUZ; ALVES, 2015, p. 210-211).

A Constituição democrática de 1946 promoveu uma nova ascensão ao Ministério Público e este começou a conquistar sua autonomia. Foi um período em que a instituição “alimentou-se” mais de democracia, “servindo inclusive de referência para se aferir o nível de densidade democrática da sociedade e dos governos” (CRUZ; ALVES, 2015, p. 211). Embora os textos da Constituição de 1967 reafirmassem as garantias institucionais asseguradas aos membros do Ministério Público, seu perfil continuava a ser de um órgão ligado ao estado, inclusive representando seus interesses. Mas, o importante é que o interesse da coletividade pela democracia sempre foi latente diante da realidade social e a da falta de instrumentos de controle do abuso de poder do Estado, levando, ao longo da história, a uma transformação da identidade institucional do Ministério Público e, conseqüentemente, a “uma transposição institucional do campo político para o social, do papel de defensor dos interesses do soberano para o de defensor dos interesses da

coletividade perante o Estado” (CRUZ; ALVES, 2015, p. 209), comprometido com a tutela do regime democrático e suas instituições.

Atrelado a esse contexto político, a conjuntura econômico-social brasileira também foi relevante para a formação discursiva que congregou vários discursos fortes entre os sujeitos que interagiram na Assembleia Nacional Constituinte e para a concretização de uma instituição que pudesse ser mobilizadora da garantia de um regime democrático no Brasil. A degradação dos níveis de dignidade, o baixo desenvolvimento e situação caótica da economia, elevação da pobreza e desigualdades econômicas provocaram o agravamento de tensões sociais geradoras de litígios aos quais a Justiça deveria dar resposta e evitar um holocausto civil iminente.

Dessa forma, levando em consideração a conjuntura econômica, política e social do Brasil, na Assembleia Nacional Constituinte formou-se um discurso forte e coeso em torno da atenção e proteção que se deveria dar aos direitos difusos e coletivos, assim como logrou êxito a formação discursiva sobre a atribuir ao Ministério Público a *incumbência de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis*.

Portanto, hoje, o Ministério Público goza de legitimidade, possui autonomia funcional e administrativa, o que estabelece garantias para o desenvolvimento de suas funções, representando a segurança da população contra os abusos de poder e para a intransigente promoção de direitos. Cruz; Alves (2015) ressaltam que esse processo passa por uma atuação demandista<sup>14</sup> em defesa dos interesses coletivos *lato sensu*, para a qual a própria Constituição impõe que a Instituição é essencial à função jurisdicional. Mas que os significados da defesa desses direitos transcendem essa postura e permitem também uma atuação resolutiva<sup>15</sup>, ou seja extrajudicial, “com uma participação cada vez mais atuante dos seus membros nos ciclos de formação das políticas públicas que garantam os direitos fundamentais que foram previstos no texto constitucional” (p. 218), principalmente nas fases iniciais, no que Frey (2000) denomina de fases de percepção e definição de problemas e de formação da agenda decisória, “pois são nessas fases iniciais

---

<sup>14</sup> O Ministério Público demandista é o mais conhecido, o tradicional, aquele que atua perante o Poder Judiciário, transferindo a este a resolução dos problemas sociais que chegam ao seu conhecimento (COELHO; KOZICKI, 2013, p. 385).

<sup>15</sup> A resolutiva, ao contrário, atua tentando resolver as contendas sociais com instrumentos próprios, previstos legalmente, tais como o termo de ajuste de conduta, as recomendações, os acordos extrajudiciais etc., trabalhando de modo paralelo ao poder jurisdicional do Estado (COELHO; KOZICKI, 2013, p. 385).

que a mediação realizada pela instituição consegue chamar atenção para o problema específico” (COELHO; KOZICKI, 2013, p. 390).

O papel resolutivo exercido pelo Ministério Público é da maior relevância, principalmente nas questões que envolvem direitos coletivos, pois o Poder Judiciário brasileiro tem demonstrado certa aversão a esse tipo de ações, mesmo um despreparo para lidar com conflitos coletivos, o que se reflete no pequeno número de ações coletivas que são julgadas em comparação com as ações individuais, tornando imprescindível a atuação preventiva do Ministério Público. [...] Essa atuação resolutiva tem ganhado cada vez mais legitimização social, imprimindo ao Ministério Público um alto grau de respeitabilidade na comunidade em que atua, pois, a instituição ministerial é uma parceira da sociedade na resolução de seus problemas. Esse atuar ao lado da sociedade, em parceria com as organizações civis, transcende as respostas que o Poder Judiciário pode oferecer ao conflito, pois muitas vezes a sentença judicial é proferida, executada, mas o conflito permanece latente, gerando novas discórdias que implicarão novos processos, reiniciando-se com isso o ciclo (COELHO; KOZICKI, 2013, p. 385-386).

Não sendo diferente a atuação do Ministério Público de Pernambuco, que também é um agente importante na defesa de direitos individuais e coletivos, tem um compromisso com a promoção do exercício da cidadania e com o fortalecimento da justiça social e trabalha para que todas as pessoas do Estado de Pernambuco tenham seus direitos garantidos e cumpram seus deveres, visando fortalecer cada vez mais o diálogo com a sociedade.

O Ministério Público de Pernambuco conta com uma Assessoria Ministerial de Planejamento e Estratégia Organizacional que tem por objetivo apoiar a Administração Superior do Ministério Público nas tarefas de pensar no MPPE como um todo; favorecer sua integração e contribuir para que a Instituição seja uma organização cada vez mais eficiente, fazendo com que suas ações resultem num atendimento de excelência às demandas da sociedade<sup>16</sup>.

O Ministério Público de Pernambuco encontra-se organizado nos termos da Lei Orgânica Estadual (Lei Complementar nº 12, de 27/12/1994, com alterações posteriores). Seu quadro de apoio e órgãos auxiliares são regulados pela Lei nº 12.956/2005. Dentre as normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados contidas na Lei nº 8.625/93, seu financiamento é de responsabilidade do Governo do Estado onde está localizado e sua fiscalização contábil é de responsabilidade do Poder Legislativo. O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos

---

<sup>16</sup>Informações contidas na guia Gestão Estratégica do site do MPPE. Disponível em <http://www.mppe.mp.br/mppe/institucional/planejamento>. Acesso em 27/11/2019.

na Lei de Diretrizes Orçamentárias, encaminhando-a diretamente ao Governador do Estado, que a submeterá ao Poder Legislativo (Art. 4º da Lei 8.625/93)<sup>17</sup>.

A Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Pernambuco é o órgão superior da estrutura do Ministério Público, cabendo-lhe a função de execução funcional e administrativa. Quem representa a instituição é o Procurador Geral tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial com algumas competências exclusivas, a saber: representar o Tribunal de Justiça com inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, tendo por base a Constituição Federal. A eleição para Procurador Geral nos Estados é realizada pelos membros de carreira (Promotores e Procuradores), sendo o Procurador Geral escolhido pelo Governador do Estado, dentro de uma lista tríplice para mandato de dois anos.

A identidade organizacional de uma instituição é definida por três elementos fundamentais: missão, visão e valores. De acordo com a Gestão Estratégica do Ministério Público de Pernambuco, sua missão consiste em: *“Servir à população, promover o exercício da cidadania e contribuir para a justiça social”*. A visão: *“Ser uma instituição próxima do cidadão, transformadora da realidade social, com efetividade e respeito às necessidades atuais e futuras da população”*. E os valores: *“Comprometimento com a instituição, transparência, honestidade, comprometimento com a dignidade humana, ética, probidade”*.

Os problemas sociais são diversos e mudam de região para região do país e a forma de agir do Ministério Público com os vários grupos existentes na sociedade e os diversos segmentos sociais vai depender de cada realidade social, gerando formas de atuação divergentes e, muitas vezes, até contraditórias. Essa forma de atuação contraditória emana das polaridades antitéticas próprias da esfera jurídica: garantir direitos em um espaço ou sistema que é também aquele onde se vai responsabilizar civil ou criminalmente alguém.

O Ministério Público ainda mantém prerrogativas no campo do Direito e do Processo Penal desde seu surgimento, atuando também como “fiscal” da correta aplicação da lei, através da via criminal. Essa centralidade no âmbito do sistema de justiça criminal contribui para requisições conservadoras, podendo resultar na ampliação da criminalização dos pobres e da judicialização de expressões da questão social,

---

<sup>17</sup>Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências.

constituindo um desafio atual abrir mão de tal prerrogativa. Desafio que está intimamente ligado a

fatores histórico-culturais que na instituição judiciária se apresentam com lente ampliada pela sua função precípua de manutenção da ordem social burguesa, ausência de previsão de organizações de controle social em relação a ela, e prerrogativas decisórias em relação à vida das pessoas, o que lhe confere autoridade não raro traduzida em autoritarismo (FÁVERO, 2018, p. 70).

Apesar de tal contradição, em que pesem as divergências, o Ministério Público tem-se mostrado cada vez mais como um parceiro da sociedade, como um aliado na luta pelo resguardo do interesse público, não impondo, mas atuando lado a lado, mediando, usando o poder que lhe foi conferido pela Constituição para facilitar o diálogo e o entendimento, possibilitando melhorias e conquistas sociais.

O compromisso do Ministério Público de Pernambuco com a cidadania e justiça social se concretiza através de um planejamento estratégico pautado em objetivos a serem perseguidos pela organização para o cumprimento da sua missão institucional e o alcance de sua visão de futuro. A Gestão Estratégica do Ministério Público de Pernambuco tem como maior objetivo o exercício da cidadania e busca atender às seguintes necessidades sociais: transformação da realidade social de Pernambuco; fortalecimento dos direitos e garantias fundamentais; indução de Políticas Públicas; diminuição da criminalidade, da corrupção e da impunidade. Nesta pesquisa, destacamos o compromisso do Ministério Público de Pernambuco e suas estratégias para a garantia dos interesses difusos e coletivos e dos direitos individuais indisponíveis da pessoa idosa, que será discutido no item seguinte.

### **3.2 O Ministério Público de Pernambuco em defesa dos direitos da pessoa idosa**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>18</sup>, proclamada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, foi o primeiro marco de conquistas relacionadas aos direitos das pessoas idosas, ao prescrever no artigo 25 os chamados direitos dos idosos:

---

<sup>18</sup>DECLARAÇÃO. Declaração Universal de Direitos Humanos. Paris, 10/12/1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 11 de setembro de 2019.

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Em 1982, a Organização das Nações Unidas promoveu a I Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, na cidade de Viena. Foi um fórum global intergovernamental que marcou a discussão internacional de políticas públicas a favor da população idosa, mas que teve um foco na inexorabilidade do envelhecimento dos países desenvolvidos. Nesse evento já ficou estabelecido o marco de 60 anos para se considerar uma pessoa como idosa nos países em desenvolvimento e de 65 anos, nos países desenvolvidos. Segundo o marco legal estabelecido na Política Nacional do Idoso (1994) e no Estatuto do Idoso (2003), no Brasil, são consideradas pessoas idosas os indivíduos de 60 anos ou mais.

Em 2002, ocorreu a II Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, em Madrid. 20 anos após Congresso de Viena, a abrangência e o foco da II Assembleia tiveram outros direcionamentos, pois se constatou que a população idosa estava crescendo num ritmo muito mais acelerado e seu Plano de Ação também esteve voltado ao contexto dos países em desenvolvimento. Assim, as questões incorporadas nas políticas brasileiras referentes ao envelhecimento populacional, historicamente, têm sido inspiradas em dispositivos internacionais como o Plano de Ação Internacional de Viena sobre o Envelhecimento (1982) e o Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento (2002).

A Constituição Federal de 1988 apresenta uma perspectiva universalizante para as políticas públicas e prevê os direitos a todos os cidadãos, independentemente da idade, ou seja, assegura direitos à pessoa idosa e proíbe a discriminação por idade. Ela expandiu a rede de proteção social à população idosa mediante sua inclusão no Capítulo II (Da Seguridade Social). A assistência social torna-se política pública de seguridade social junto à saúde e à previdência e direito de cidadania.

Na década de 1990, foi formulada Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei 8.742/93) e o seu Artigo 2º passou a garantir o Benefício de Prestação Continuada - BPC. Este benefício, assegurado pela Constituição de 1988 e regulamentado pela (Lei 8.742/93), consiste na “garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família”, “tendo como princípio central de elegibilidade a incapacidade para o trabalho, objetivando a universalização dos benefícios e a inclusão social, assim como à condição para a aposentadoria” (MUSTAFÁ,

2018, p. 25). Para acessá-lo não é preciso ter contribuído anteriormente para a Previdência Social e representa para a população idosa o principal programa de prestação social operado por meio de transferência de renda. A Política Nacional de Assistência Social garante à pessoa idosa e a sua família o acesso a programas, serviços, projetos e benefícios que contribuam para a efetivação de seus direitos.

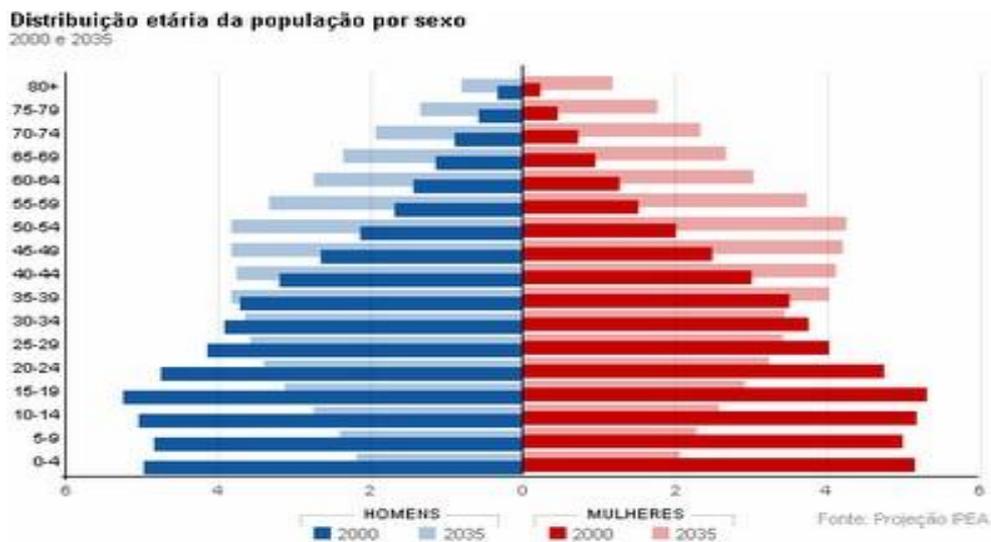
Em seguida foram criados outros aparatos legais visando garantir direitos civis, sociais e políticos à população idosa, tais como: a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994), a Política Estadual do Idoso (Lei 12.109/2001), o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003); a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (2006) etc.

Sendo a pessoa idosa sujeito de direitos e que, atualmente, é um grupo populacional que vem aumentando progressivamente no Brasil e no mundo, também precisa que o Ministério Público assuma essa incumbência de defesa e assegure a garantia e respeito aos seus direitos. Segundo o art. 3º do Estatuto do Idoso,

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

Como disse Kücherman (2012), o Brasil envelhece a passos largos, o que se confirma em dados referentes ao envelhecimento no contexto mundial. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2002), o período de 1975 a 2025 é considerado como a Era do Envelhecimento. Segundo dados da OMS (2005), entre 1970 e 2025, espera-se um crescimento de 223% ou em torno de 694 milhões no número de pessoas mais velhas. Em 2025, existirá um total de aproximadamente 1,2 bilhões de pessoas com mais de 60 anos no mundo. Até 2050 haverá dois bilhões, sendo 80% nos países em desenvolvimento.

A população brasileira já ultrapassa os 209 milhões de pessoas e quase 10% dessa população são de pessoas idosas. Segundo projeção da população brasileira divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), em 2030, o quantitativo de pessoas idosas ultrapassará o total de crianças entre zero e 14 anos e o Brasil terá a quinta população mais idosa do mundo.

**Figura 1: Pirâmide etária da população por sexo**

**Fonte: Projeção IPEA**

Outro indicador estatístico relevante do envelhecimento do país é o aumento significativo da população com 80 anos ou mais de idade, evidenciando uma verdadeira revolução demográfica. Assim, pode-se perceber uma alteração na composição etária do próprio grupo, levando a uma heterogeneidade do segmento idoso brasileiro, o que deveria ser levado em conta pelos sistemas de proteção social. Segundo Camarano et al (2004), essa heterogeneidade revela um grupo constituído de pessoas ainda em pleno vigor físico e mental e outras em situações de maior vulnerabilidade<sup>19</sup> e de dependência, acarretando demandas diferenciadas, o que gera rebatimento na formulação de políticas públicas para o segmento.

<sup>19</sup> A Organização Mundial de Saúde delimita critérios para definir grupos populacionais em situação de vulnerabilidade, a saber: idade superior a 80 anos; morar só; mulher, especialmente solteira ou viúva; morar em instituições; isolamento social; não ter filhos; apresentar limitações severas ou incapacidades; casais em que um dos cônjuges seja incapacitado ou esteja doente; e ter recursos escassos (Brasil, 1999 apud Paiva, 2012, p. 166). “No que tange aos direitos humanos, compreende-se que a vulnerabilidade atinge indivíduos que não são plenamente reconhecidos como sujeitos de direito, ou seja, tem seus direitos violados. Certos grupos e indivíduos embora tenham direitos garantidos em alguns ordenamentos jurídicos, na constituição, leis, decretos, estatutos etc., nem sempre possuem ativos necessários para exercê-los de fato. Assim, vulnerabilidade no âmbito jurídico refere-se à situação de invisibilidade social” (CANÇADO; SOUZA; CARDOSO, 2014, p. 16). Segundo Schumacher; Puttini; Nojimoto (2018), pode-se entender por vulnerabilidade o grau em que a situação social de uma pessoa a deixa susceptível ao desrespeito, difamação ou violência, relacionado à vida moral ou à própria saúde. A vulnerabilidade social aparece no processo ou jogo pelo qual os indivíduos se constituem quando estes se encontram tolhidos em suas condições de participação na representação e na construção das normas, como sugere o paradigma do reconhecimento. Não pode ser verdadeiramente identificada por critérios objetivos, pois é um sentimento que o indivíduo experimenta abalando sua humanidade. Esse sentimento não pode, todavia, ser reduzido a uma maneira de ser no mundo de um sujeito, pois expressa relação social constitutiva da identidade.

A problemática do envelhecimento é complexa, não sendo um estado e, portanto, perpassa aspectos que extrapolam a idade cronológica, os aspectos biológicos e a amplitude populacional, a exemplo de determinações econômicas, psicológicas, políticas, culturais, étnicas, sexuais, dentre outros, que se diferenciam no tempo e no espaço. Para Beauvoir (1990), o contexto social determina a condição humana do idoso. Ou seja, as relações sociais são condicionantes no processo de envelhecimento humano sendo este diferenciado e desigual no âmbito das sociedades capitalistas, no qual a velhice é também uma produção social.

O fenômeno do envelhecimento populacional também não é homogêneo em todo o mundo, pois em muitos países periféricos as pessoas ainda precisam lutar por direitos básicos para envelhecer com dignidade. Em países mais ricos, o crescimento da população idosa aconteceu de forma gradual, possibilitando o planejamento de intervenções nas esferas política, social e econômica (SILVA, 2005).

Ainda há muitas questões a serem enfrentadas no Brasil, pois é um país que não está preparado para este envelhecimento demográfico, carregando condições desfavoráveis para usufruir de uma velhice com dignidade. É importante destacar que a conquista do fenômeno da longevidade vem ocorrendo sem a contrapartida de políticas públicas que atendam de forma adequada e eficaz essa grande parcela da população, principalmente àqueles que estão em situação de maior vulnerabilidade e os que necessitam de cuidados específicos. O Brasil carrega um acúmulo de desigualdades, resultantes da organização política, social e econômica do país, além de conceitos genéricos e discriminação etária que a velhice carrega.

Nesse sentido, o Ministério Público possui diversas funções e entre elas, está a de fazer o Estado atuar e efetivar direitos em prol da pessoa idosa, ou seja, em favor de toda pessoa que completar 60 anos ou mais de idade, para garantir-lhe a dignidade, o bem estar e o direito à vida, conforme expressa ordem constitucional. Enquanto órgão de mediação, traz para o debate público questões importantes a partir das demandas da sociedade, muitas vezes esquecidas pelos responsáveis pela criação de políticas públicas, e leva essas pautas aos atores políticos. Através de uma audiência pública, por exemplo, o Ministério Público traz as demandas da sociedade e propõe sugestões a fim de que sejam aplicadas políticas públicas em prol da pessoa idosa, além de fiscalizar e propor melhorias àquelas que já estão sendo executadas.

O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) é a forma legal de maior potencial da perspectiva de proteção e regulamentação dos direitos das pessoas com 60 anos ou mais

de idade, estabelecendo também deveres e medidas de punição. Em seus 118 artigos, representa avanços e novidades almeçadas pelas pessoas idosas e pelos que ainda irão envelhecer, visando garantir aos idosos a proteção e o cumprimento de todos os direitos para que tenham um envelhecimento saudável e digno. É importante salientar que o Estatuto do Idoso também traz medidas de reinserção do idoso na sociedade como cidadão, cabendo ao Estado, à sociedade e à família a responsabilidade pela proteção e garantia desses direitos. É eficaz ao estabelecer sanções a quem violar esses direitos e deveres, configurando-se como um avanço, inclusive as entidades de atendimento aos idosos também podem receber punição, caso descumpram as determinações desta Lei. Estas entidades governamentais e não-governamentais são fiscalizadas pelos Ministério Público, Poder Judiciário, Conselhos do Idoso, Ministério Público, Vigilância Sanitária e outros previstos em lei (art. 52, Estatuto do Idoso).

Segundo o Art. 74 do Estatuto do Idoso, compete ao Ministério Público, na pessoa do Promotor de Justiça do Idoso,

- I – instaurar o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos e interesses difusos ou coletivos, individuais indisponíveis e individuais homogêneos do idoso;
- II – promover e acompanhar as ações de alimentos, de interdição total ou parcial, de designação de curador especial, em circunstâncias que justifiquem a medida e oficiar em todos os feitos em que se discutam os direitos de idosos em condições de risco;
- III – atuar como substituto processual do idoso em situação de risco, conforme o disposto no art. 43 desta Lei;
- IV – promover a revogação de instrumento procuratório do idoso, nas hipóteses previstas no art. 43 desta Lei, quando necessário ou o interesse público justificar;
- V – instaurar procedimento administrativo e, para instruí-lo:
  - a) expedir notificações, colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado da pessoa notificada, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar;
  - b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta e indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias;
  - c) requisitar informações e documentos particulares de instituições privadas;
- VI – instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, para a apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção ao idoso;
- VII – zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados ao idoso, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;
- VIII – inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas;
- IX – requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços de saúde, educacionais e de assistência social, públicos, para o desempenho de suas atribuições;
- X – referendar transações envolvendo interesses e direitos dos idosos previstos nesta Lei.”

Nos incisos II, III, IV e VII do art. 74, do Estatuto do Idoso, compete ao Promotor de Justiça do Idoso zelar pelos direitos do idoso em situação de risco<sup>20</sup>, adotando as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis. Conforme o art. 43 do Estatuto do idoso, o idoso está em situação de risco sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II – por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento; III – em razão de sua condição pessoal, sendo aplicáveis as medidas de proteção, isolada ou cumulativamente, que levarão em conta os fins sociais a que se destinam e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (art. 44).

Dessa forma, serão aplicadas, entre outras, as seguintes medidas (art. 45):

- I - Encaminhamento à família ou curador, mediante termo de responsabilidade;
- II - Orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - Requisição para tratamento de sua saúde, em regime ambulatorial, hospitalar ou domiciliar;
- IV - Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a usuários dependentes de drogas lícitas ou ilícitas, ao próprio idoso ou à pessoa de sua convivência que lhe cause perturbação;
- V - Abrigo em entidade;
- VI - Abrigo temporário.

O Ministério Público zela pelo Estatuto do Idoso através de outras funções como a curatela, que é uma modalidade de representação judicial do idoso incapaz. Quando o idoso começa a apresentar sinais de impossibilidade de gerir sua vida, ou seja, incapacidade de praticar atos da vida civil por carência física ou mental<sup>21</sup>, surge a necessidade de aplicar uma medida judicial para a proteção dessa pessoa idosa que é a interdição e, conseqüentemente, a indicação de uma curatela<sup>22</sup>. Esse processo de

<sup>20</sup> Podem ser considerados idosos em situação de risco aqueles que não são mais lúcidos e não tenham família ou cujas famílias estejam ausentes, ou os idosos capazes que estejam sendo vítimas de violência física, psicológica, financeira por parte da família ou das pessoas que deveriam estar zelando por seus interesses e que não consigam insurgir-se contra tais abusos (BERÉ, 2012).

<sup>21</sup> Além de pessoas acometidas pelo Mal de Alzheimer, de acordo com o art. 1767 do Código Civil, modificado pela Lei 10.746/2002, podem ser interditados: (1) Os que, por doença ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para os atos da vida civil; (2) Aqueles que, por outra causa duradora, não puderem exprimir sua vontade; (3) Os deficientes mentais, os alcoólatras e os viciados em tóxicos; (4) Os excepcionais sem completo desenvolvimento mental (vide Lei n. 13.146 de 2015); (5) Os pródigos (aquele que gasta dinheiro de forma desmedida, podendo levar a família a situação financeira desfavorável).

<sup>22</sup> A Curatela é o caminho legal para indicação de uma pessoa, chamada curador, que irá representar o idoso, agora chamado de interditado. O curador fica responsável em vários atos da vida civil, tais como: receber e administrar benefícios, representá-lo judicialmente, proceder ao cadastramento em órgãos públicos e privados, cuidar de seu patrimônio, etc. Principalmente, fica responsável por garantir o respeito e a dignidade do idoso interditado (Parte do texto intitulado “*Curatela e a difícil decisão de interditar*”).

interdição<sup>23</sup> pode ser iniciado também pelo Ministério Público conforme previsto no Art. 1768 do Código Civil. Definir sobre a curatela é um processo complexo e torna-se imprescindível um estudo social aprofundado sobre a real situação vivenciada pelo idoso e sua configuração familiar, sob um olhar crítico da realidade e uma postura comprometida com a garantia de direitos e visando assegurar-lhe condições dignas de envelhecimento.

A família é um local de produção e reprodução das relações sociais e é um ambiente no qual estão inseridos muitos idosos e onde ocorrem diversos conflitos que se configuram como expressões de uma questão social mais ampla. Em grande parte das famílias, os idosos se apresentam como principal fonte de recurso para a sobrevivência dessas famílias em pelo menos 53% dos domicílios brasileiros, segundo pesquisa realizada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em 2013. “Ou seja, muito mais que pessoas dependentes, boa parte da população idosa brasileira no momento atual está totalmente engajada na sobrevivência de suas famílias e no dinamismo da economia do país” (BRASIL, 2013, p. 20).

No entanto, a situação vivenciada por muitos idosos/as é de desrespeito, exclusão do convívio familiar, discriminação, agressões, humilhações e abandono. A violência contra a pessoa idosa vem se concretizando em suas diversas manifestações, às vezes difusa e às vezes muito concreta consistindo em preconceitos, maus tratos e abusos, ocasionando um dos maiores obstáculos para possibilitar a igualdade de direitos, embora legalmente, nenhum idoso poderá ser objeto de discriminação, negligência, violência, crueldade ou opressão (art. 4º do Estatuto do Idoso). Faleiros (2004) alerta que a maioria dos casos de violência e situação de risco contra idosos/as não são notificados aos órgãos responsáveis pela defesa dos direitos da pessoa idosa, permitindo inferir que o ambiente familiar seja o principal *locus* de ocorrência de atos violentos, negligências e abusos na velhice, devido ao silêncio mantido. O artigo 19 do Estatuto do Idoso ressalta a obrigatoriedade da notificação pelos profissionais de saúde, assim:

Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra idoso serão obrigatoriamente comunicados pelos profissionais de saúde a quaisquer dos seguintes órgãos:

---

*judicialmente*”, por Anelise Penteadó de Oliveira, publicado em 22 de maio de 2017, no site Portal do Idos. Disponível em: <https://idosos.com.br/curatela/>.

<sup>23</sup> É um processo que é feito através de laudos médicos com a supervisão de um juiz. O curador deve prestar conta de tudo que diz respeito a vida do curatelado ao juiz, principalmente a questão financeira devendo apresentar recibos de tudo que for gasto com despesas sobre o patrimônio ou renda do idoso.

- I – Autoridade policial;
- II – Ministério Público;
- III – Conselho Municipal do Idoso;
- IV – Conselho Estadual do Idoso;
- V – Conselho Nacional do Idoso.

O Ministério Público de Pernambuco tem atuação permanente em prol do idoso através da Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania, com atuação na promoção e defesa dos direitos humanos da pessoa idosa, e de um importante programa denominado de Caravana da Pessoa Idosa<sup>24</sup>.

A Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania tem atuado na proteção coletiva ao idoso com os seguintes temas, sem prejuízo de outros assuntos: realizando audiências públicas para discutir com atores políticos e sociedade civil políticas públicas voltadas ao atendimento do idoso; aumento de vagas públicas em instituições de longa permanência para idosos – ILPI's, assim como na fiscalização e monitoramento da qualidade dos serviços oferecidos pelas ILPIs a seus residentes; criação de programas de apoio a idosos semi-dependentes (programa de acompanhantes de idosos, Centro-Dia); reajustes de plano de saúde por mudança de faixa etária após os 60 anos; cobrança de meia-entrada para o idoso; atendimento preferencial imediato ao idoso junto aos órgãos públicos e privados, zelando pela adequada sinalização dos locais; demarcação de vagas reservadas aos idosos em estacionamentos públicos e privados, inclusive zona azul; assegurar a gratuidade de idosos com 65 anos ou mais de idade nos serviços regulares de transporte municipal e as duas vagas para maiores de 65 anos nos serviços de transporte intermunicipais; fiscalizações nas ILPI'S com o propósito de melhorá-las; fortalecimento dos CRAS a fim de garantir o restabelecimento dos vínculos familiares para se evitar a institucionalização das pessoas idosas, com a permanência destas em suas famílias.

A defesa dos direitos da pessoa idosa é realizada no âmbito coletivo, em casos individuais quando houver situação de risco e na defesa dos idosos institucionalizados. Segundo a Promotora de Justiça Cláudia Maria Beré (2012),

Os instrumentos de atuação do Promotor de Justiça na defesa de interesses difusos e coletivos são o inquérito civil e a ação civil pública. O inquérito civil

---

<sup>24</sup> A portaria de nº 1.606/2012 da Procuradoria Geral de Justiça, de 29 de outubro de 2012 regulamentou a Caravana da Pessoa Idosa, enquanto programa permanente, e definiu como atribuições gerais do programa a contribuição na formulação e no acompanhamento de políticas públicas destinadas à inclusão da pessoa idosa.

poderá ser instaurado de ofício ou em virtude de representação, que pode ser apresentada por qualquer pessoa física ou jurídica ou por funcionário público, que deverá informar ao Ministério Público quando tiver conhecimento de violação a interesses difusos e coletivos do idoso. Recebida a representação, o Promotor de Justiça poderá pedir maiores esclarecimentos, indeferir a representação que não contiver os requisitos mínimos ou não estiver relacionada a questões coletivas que devam ser tuteladas pelo Ministério Público ou poderá instaurar inquérito civil. Instaurado o inquérito civil, o Promotor de Justiça poderá requisitar documentos, perícias, colaboração de serviços de saúde e assistência social, poderá ouvir testemunhas e produzir outras provas necessárias ao esclarecimento dos fatos. Esgotadas as diligências, o Promotor de Justiça poderá promover o arquivamento do inquérito civil, se constatar que não houve irregularidade ou esta foi sanada no curso da investigação ou, ainda, que o órgão competente já está adotando as providências necessárias. Porém se constatar a existência de irregularidade, proporá ao responsável a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta, conhecido por TAC, no qual o infrator se comprometerá a sanar as irregularidades. Caso o infrator não aceite assinar o TAC, o Promotor de Justiça ajuizará Ação Civil Pública, cujos pedidos podem envolver condenação em obrigação de fazer ou não fazer ou pedido de indenização. Na ação civil pública poderá ser formulado pedido de liminar, caso haja risco de perecimento do direito em razão da demora do processo. (BERÉ, 2012).

Segundo a Gestão Estratégica MPPE 2018-2023<sup>25</sup>, para alcançar o resultado institucional de *Assegurar o Respeito aos Direitos dos Grupos Vulneráveis*, o caminho será o de

Promover os sistemas de proteção e de garantias dos direitos dos diversos grupos geracionais, atendendo às suas respectivas especificidades, atuando para a defesa desses direitos de forma integrada, interagindo com as demais instituições que formam a rede de proteção da pessoa humana, fomentar o reconhecimento de igualdade de condições para todos, de inclusão social dos excluídos, repudiando qualquer forma de preconceito ou discriminação, bem como garantindo o pleno direito de diferenças que possuem as comunidades tradicionais, na perspectiva da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, preparada para o enfrentamento a toda forma de discriminação e preconceito e promoção da inclusão social.

Outra estratégia do MPPE em defesa dos direitos da pessoa idosa é um programa de ação permanente denominado de Caravana da Pessoa Idosa, que teve sua prática iniciada ainda enquanto projeto no ano de 2009. A Caravana da Pessoa Idosa surgiu como projeto financiado pelo Concurso Talentos da Maturidade, do Banco Santander, sendo antes denominado Caravana da Cidadania, com vistas a fortalecer a criação de Conselhos de Direitos para as pessoas idosas no Estado de Pernambuco, já que se constatou a existência de poucos conselhos desta natureza no início do projeto. Naquele período,

---

<sup>25</sup> Disponível no item Planejamento Estratégico do Portal da Transparência do Ministério Público de Pernambuco. Site: <https://transparencia.mppe.mp.br/planejamento-estrategico/category/217-finalidade-e-objetivos-institucionais-e-estrategicos>. Acesso em 05/12/2019.

somavam-se menos de 40 conselhos existentes em todo o Estado. Nos dias atuais, mais de 90% dos municípios do estado de Pernambuco contam com os referidos conselhos.

Esse comprometimento com a criação e fortalecimento dos Conselhos de Direito da Pessoa Idosa nos municípios pernambucanos vem sendo preservado pelo Programa Caravana da Pessoa Idosa, pois entre os projetos estratégicos e boas práticas do portfólio da Gestão Estratégica do MPPE 2018-2023 está o de “colocar em pleno funcionamento os Conselhos de Direitos e Fundos Municipais em todos os municípios pernambucanos”, haja vista que o segmento ainda se encontra muito à margem no que diz respeito à participação popular e ao fortalecimento de políticas públicas.

Os objetivos do Programa Caravana da Pessoa Idosa são:

- Criação de parcerias do poder público, nas três esferas, com instituições da sociedade civil que desenvolvem atividades junto ao segmento da pessoa idosa;
- Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa Idosa, bem como do Fundo Municipal de Direitos da Pessoa Idosa;
- Promoção de capacitação de conselheiros, gestores públicos, operadores das políticas públicas de saúde, assistência social e educação, promotores de justiça, defensores públicos, bem como outros profissionais envolvidos direta e indiretamente na prestação de serviços e atendimento à população idosa, na perspectiva de formação continuada e de integração de ações, considerando a Política Nacional do Idoso, o Estatuto do Idoso, abordando questões de gênero, sexualidade, envelhecimento, prevenção da DST/AIDS, entre outros temas;
- Estímulo aos Membros do Ministério Público de Pernambuco a definirem estratégias de atuação e buscar soluções para promover a inclusão social e econômica da pessoa idosa, bem como de colaborar na criação de Conselhos Municipais do Idoso;
- Contribuir na formulação e no acompanhamento da execução de políticas de ações afirmativas, destinadas à inclusão social da pessoa idosa.

O programa realiza sempre ações em conjunto com gestores públicos e grupos organizados da sociedade civil, constrói diagnósticos municipais em termos da política de atenção à pessoa idosa, promove suporte aos municípios com dificuldades na criação de seus conselhos, participa de eventos temáticos, palestras, confecção de cartilhas sobre direitos da pessoa idosa, audiências públicas, de capacitações para os conselheiro de direitos do idoso em Pernambuco etc.

Não obstante os avanços das políticas públicas no reconhecimento e garantia de direitos civis, sociais e políticos à população idosa e em seu acesso a bens e serviços, principalmente com o advento da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso, na prática observa-se muitas incongruências devido à pouca efetivação e destinação de

serviços de qualidade, fazendo-se necessária uma atenção especializada no que diz respeito não somente à implementação de novas políticas públicas, como também à visibilidade e o aprimoramento daquelas já existentes.

Muitas vezes a realidade mostra que alguns direitos são violados e que os idosos ainda não exercem uma cidadania plena, apresentando um grande retrocesso àqueles direitos já assegurados ao segmento. Dessa forma, essas desconformidades guardam relação com a necessidade de construção de outra cultura política e social relativa ao envelhecimento e ao lugar que a pessoa idosa ocupa na sociedade contemporânea, a qual assume como valores “o novo”, “o moderno”, “o transitório”.

Conforme já foi destacado anteriormente sobre o aumento significativo do número de pessoas idosas no Brasil e no mundo, outro fator que merece destaque e um olhar mais atento do poder público e sociedade é o aumento dos casos de violência contra a pessoa idosa. Paraíba e Silva (2015), por exemplo, trouxeram em sua pesquisa, realizada no período de 2009-2012, o perfil da violência contra a pessoa idosa na cidade do Recife-PE e constataram que nesse período foram registradas 242 notificações de violência contra a pessoa idosa na cidade do Recife-PE no Sinan-Net. Do total de casos notificados, 59,00% referiam-se a vítimas do sexo feminino, o local mais relatado da ocorrência da violência foi a residência para ambos os sexos, com 47,52% dos casos, sendo o (a) filho (a) o (a) principal agressor (a) com 15,95% dos casos notificados e observou-se 1,46% do total das notificações no ano de 2009, passando para 3,37% em 2012. As autoras afirmam que embora atualmente haja uma maior conscientização para o problema social da violência contra as pessoas idosas, assim como um incremento das notificações pelos serviços de saúde, há um problema grave de subnotificação e falta de divulgação dos casos pelos sistemas de informação, o que pode facilitar o aumento da violência na sociedade. Segundo Souza; Minayo (2010), o despreparo dos profissionais de saúde para investigar os casos e a infraestrutura deficiente de atendimento e fragilidade das redes de apoio são algumas razões para a subnotificação.

Dessa forma, diante do atual fenômeno do processo de envelhecimento, do real fato da violência contra a pessoa idosa e da falta de articulação da rede de apoio para atendimento integral das pessoas idosas vítimas de violência e do aumento de denúncias de violência contra a pessoa idosa nos serviços de denúncia de violações de direitos humanos o Ministério Público de Pernambuco possui um projeto piloto denominado Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso – PEVI, que já abarcou os municípios de Jaboatão dos Guararapes, Igarassu e Garanhuns e tem por objetivo discutir e

implementar um fluxograma de atendimento ao idoso vítima de violência, de modo a diminuir as subnotificações desses casos e fortalecer a atuação da rede.

### 3.3 O Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso (PEVI)

A Organização Mundial de Saúde (2002) adotou a definição da International Network for the Prevention of Elder Abuse (INPEA) que define violência contra a pessoa idosa como “qualquer ato, único ou repetitivo, ou omissão, que ocorra em qualquer relação supostamente de confiança, que cause danos ou incômodo à pessoa idosa”. Minayo (2005) considera a violência como um problema de saúde pública na medida em que incide na saúde física e/ou psíquica das vítimas. A violência contra a pessoa idosa tornou-se um problema universal que ocorre em diversas culturas, independentemente de status socioeconômico, etnia e religião. Segundo Faleiros (2007),

a violência contra idosos está disseminada na sociedade, mas de modo diferenciado, por região, instituições, família, organização. É também relatada de diferentes formas, além de ser um tema que vem se tornando cada vez mais presente nas investigações científicas e na política pública, com implicações em seu combate e prevenção (FALEIROS, 2007, p. 44).

Para Minayo (2005, p. 16), “a violência contra idosos é um fenômeno de notificação recente no mundo e no Brasil. A vitimização desse grupo social, no entanto, é um problema cultural de raízes seculares e suas manifestações são facilmente reconhecidas desde as mais antigas estatísticas epidemiológicas”.

Os primeiros registros de maus-tratos contra a pessoa idosa “foram descritos pela primeira vez em revistas científicas britânicas, em 1975, sob a definição de *spancamento de avós*, analisados por dois pesquisadores ingleses” (Baker 1975; Burston, 1975 apud BRASIL, 2013, p.37). No Brasil, a questão começou a ganhar notoriedade a partir da década de 1990 (Minayo & Souza, 2003 apud Minayo, 2005), “bem depois que a preocupação com a qualidade de vida dos idosos entrou na agenda da saúde pública brasileira” (Veras, 1994 apud Minayo, 2005, p. 16). Desde lá a conscientização e combate à violência contra a pessoa idosa vêm ganhando visibilidade, uma vez que os abusos estão cada vez mais evidentes na sociedade, adquirindo dimensão social e de saúde pública.

Na perspectiva da conduta, no âmbito nacional e internacional, há algumas tipologias padronizadas para designarem e classificarem as formas mais frequentes de violências praticadas contra a pessoa idosa<sup>26</sup>, tais como:

1) Abuso físico, violência física ou maus-tratos físicos: correspondem ao uso da força física para compelir os idosos a fazerem o que não desejam, para feri-los, provocá-los dor, incapacidade ou morte;

2) Abuso psicológico, violência psicológica ou maus-tratos psicológicos: agressões verbais ou gestuais cometidas com o objetivo de aterrorizar, rejeitar, humilhar, restringir a liberdade ou ainda isolar a pessoa idosa do convívio social;

3) Abuso sexual, violência sexual: referem-se ao ato ou ao jogo sexual de caráter homo ou hetero-relacional, utilizando pessoas idosas. Esses agravos visam a obter excitação, relação sexual ou práticas eróticas por meio de aliciamento, violência física ou ameaças.

4) Abuso financeiro e econômico: consiste na exploração imprópria ou ilegal dos idosos ou ao uso não consentido por eles de seus recursos financeiros e patrimoniais. Esse tipo de violência ocorre, sobretudo, no âmbito familiar.

5) Negligência: refere-se à recusa ou à omissão de cuidados devidos e necessários aos idosos, por parte dos responsáveis familiares ou institucionais. É considerada uma das formas de violência contra a pessoa idosa mais presente no país.

6) Autonegligência: diz respeito à conduta da pessoa idosa que ameaça sua própria saúde ou segurança, pela recusa de prover cuidados necessários a si mesma;

7) Abandono: forma de negligência que se manifesta pela ausência ou deserção dos responsáveis governamentais, institucionais ou familiares de prestarem socorro a uma pessoa idosa que necessite de proteção.

O artigo 4º do Estatuto do Idoso traz que nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão e no seu inciso 1º que é dever de todos prevenir a ameaça ou violação aos direitos do idoso. O Artigo 6º diz que todo cidadão tem o dever de comunicar à autoridade competente qualquer forma de violação ao Estatuto do Idoso que tenha testemunhado ou de que tenha conhecimento.

---

<sup>26</sup> A classificação e a conceituação aqui descritas estão oficializadas no documento denominado Política Nacional de Redução de Acidentes e Violências, aprovado como portaria do Ministério da Saúde, no dia 16 de maio de 2001. Podem ser extraídas também do Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência contra a Pessoa Idosa (2005).

No entanto, o ambiente familiar é o local onde encontra-se a maioria dos casos de abusos contra a pessoa idosa. Minayo (2005) afirma que pesquisas realizadas em várias partes do mundo revelam que cerca de 2/3 dos agressores são filhos e cônjuges. O perfil do abusador familiar costuma ser em primeiro lugar os filhos homens ou, em algumas situações, as filhas mulheres; em segundo lugar, as noras e os genros e, em terceiro lugar, o cônjuge. As causas dessas agressões podem variar desde a falta de espaço físico ao estresse do familiar ou cuidador.

O Balanço Disque 100 de 2018 trouxe um total de 37.454 denúncias recebidas de violência contra a pessoa idosa em 2018, um aumento de 13,04% em relação ao ano de 2017. Segundo os dados do relatório, cerca de 85,6% das violências contra a pessoa idosa ocorrem na casa da vítima, 52,9% dos casos foram cometidos pelos filhos, seguidos de netos (com 7,8%). As mulheres foram as pessoas que mais sofreram violência, contabilizando 62,61% das denúncias registradas e entre as faixas etárias da população idosa, o maior número de denúncias foi de violência contra idosos/as na faixa etária de 71 a 80 anos. Entre os principais tipos de violências denunciadas estão: negligência (38%), violência psicológica (26,5%), abuso financeiro e econômico (19,9%) e a quarta maior recorrência se refere à violência física (12,6%). É importante destacar que em uma denúncia pode constar mais de um tipo de violência sofrida pela pessoa idosa.

Essa demanda recebida, muitas vezes, é encaminhada para diferentes instituições públicas e serviços, tais como o Conselho Estadual e Municipal do Idoso, Delegacia, Ministério Público, rede de saúde e rede de assistência social, sem que haja uma eficaz comunicação entre elas para o acompanhamento dos casos e poucas retornam com suas respectivas respostas. O relatório do Disque 100 traz também que foram encaminhadas um quantitativo de 84.074 denúncias, porém apenas 11.489 (13,66%) foram respondidas pelos órgãos. Isto só revela a falta de articulação da rede de proteção para realizar um atendimento mais efetivo da demanda total e dar respostas mais eficazes. Embora o Disque 100 seja um sistema de informação de grande importância para gerar dados e torná-los públicos, ele não garante uma proteção às vítimas, nem as tiram do ciclo de violação, pois o encaminhamento das denúncias de violência não tem se revertido em cessação das agressões com a mesma intensidade.

Além das denúncias, legalmente é obrigação dos serviços de saúde notificar a violência segundo preconiza o Estatuto do Idoso<sup>27</sup>. Assim, não obstante o envio das denúncias a diversas instituições, cabe aos municípios terem uma referência para o recebimento dessas denúncias e ser definido um fluxo de atendimento às questões referentes à violência contra a pessoa idosa.

Dessa forma, levando em consideração o grande volume de denúncias, ao baixo número de notificação dos casos nos municípios, à falta de comunicação interinstitucional e de estratégias articuladas para acolhimento, encaminhamento e acompanhamento dos casos, o Programa Caravana da Pessoa Idosa, do Ministério Público de Pernambuco, através de sua ação estratégica e extrajudicial, propôs a criação do Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso – PEVI, consultando também fluxos e experiências já estabelecidas em outros estados, como São Paulo e Curitiba. Então, o que é o PEVI?

O PEVI é um projeto que busca discutir e implementar, no âmbito municipal, fluxos de atendimento ao idoso vítima de violência. Com essa ação, o projeto visa nortear as ações integradas na rede pública de Assistência Social, Saúde, Segurança Pública, Assistência Judiciária e Ministério Público, com a pretensão de dar visibilidade ao crescente problema da violência contra a pessoa idosa, diminuir a subnotificação dos casos de violência, fortalecer o trabalho em rede e evitar sobreposição de ações.

O PEVI possui seis objetivos, são eles: 1) Estruturação de um fluxo de atendimento à pessoa idosa vítima de violência com a identificação e definição de competências institucionais nas redes: de segurança, saúde, assistência social e jurídica; (2) Identificação dos órgãos de atuação e de suas competências específicas; (3) Esclarecimento/Diagnóstico da problemática que perpassa as intervenções; (4) Definição de estratégias articuladas para acolhimento e tratamento da denúncia, bem como o acompanhamento da vítima e familiares; (5) Criação de instrumentos de aperfeiçoamento da comunicação interinstitucional e da interlocução entre as políticas públicas propostas para o enfrentamento da questão; (6) Aperfeiçoamento do registro e ampliação das notificações compulsórias, esses são os aspectos do projeto objetos que se constituem objeto da avaliação realizada.

---

<sup>27</sup>Atendendo a esse dispositivo legal, em 2006, o Ministério da Saúde implantou o Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA), incluindo a violência contra a pessoa idosa, tornando-a objeto de vigilância epidemiológica (Ministério da Saúde, 2010).

Com a implementação das ações do PEVI no município, espera-se obter os seguintes resultados: elaboração de um fluxo de referência para o enfrentamento da violência contra a pessoa idosa, a ser assumido nos municípios contemplados; definição de estratégias articuladas para acolhimento e tratamento das denúncias, bem como o acompanhamento das vítimas e familiares de idosos; definição das competências da rede de atendimento no local; criação de mecanismos de aperfeiçoamento da comunicação interinstitucional entre as políticas públicas propostas para o enfrentamento da questão; ampliação das notificações compulsórias nos casos de suspeita e confirmação de violência contra a pessoa idosa<sup>28</sup>, pois para compor as estatísticas reais, é necessária a notificação compulsória pelos serviços de saúde públicos ou privados.

As ações propostas pela Caravana da Pessoa Idosa para o PEVI tiveram seu início em 2013 quando ocorreu a elaboração do Planejamento Estratégico do MPPE 2013-2016. Nessa época, houve uma discussão entre os membros e servidores do Ministério Público de Pernambuco para estruturar ações a partir de objetivos que estivessem dentro da missão e valores da Instituição, canalizados em projetos, para que os produtos fossem melhor mensurados e também o impacto desses projetos, sendo uma forma proposta de racionalizar recursos e otimizar resultado, que é a Gestão por Projetos. Dessa forma, foi realizado o planejamento do projeto e a Caravana da Pessoa Idosa apresentou o PEVI, enquanto um dos projetos estratégicos. Em seguida, a partir da aprovação e seleção do PEVI por todas as etapas do Modelo de Composição do Portfólio de Projetos Estratégicos juntamente com a consultoria contratada, o projeto do PEVI foi eleito, assim como outros projetos, para compor o Portfólio Estratégico do MPPE<sup>29</sup> entre as ações a serem desenvolvidas na gestão estratégica assumidas pelo MPPE. Por esse motivo, foi dado início ao processo de sua implementação nos municípios pilotos.

Segundo informações da equipe da Caravana da Pessoa Idosa, dada a complexidade da temática e do caso da subnotificação dos casos de violência, foram eleitas três unidades territoriais no estado de Pernambuco para sua execução, Garanhuns,

---

<sup>28</sup> Informações extraídas do blog da Caravana da Pessoa Idosa, no site do Ministério Público de Pernambuco. Disponível em: [http://www.mppe.mp.br/caravanadapessoaidosa/?page\\_id=151](http://www.mppe.mp.br/caravanadapessoaidosa/?page_id=151) 6. Acesso em 10/12/2018.

<sup>29</sup> O portfólio de projetos estratégicos consiste em um conjunto ou uma carteira de projetos que o MPPE deve implementar no âmbito do seu planejamento estratégico. Constitui-se em um marco do planejamento estratégico institucional e materializa-se na distribuição temporal dos projetos aprovados para o portfólio estratégico. Tem o papel de materializar a estratégia organizacional com a entrega de produtos alinhados aos principais desafios estratégicos. Tão fundamental quanto o próprio Mapa Estratégico, sua concepção partiu das necessidades e demandas dos atores da organização (Manual de Gestão Estratégica 2013-2016 MPPE).

Igarassu e Jaboatão dos Guararapes, para posteriormente realizar uma ampliação da experiência nas demais circunscrições ministeriais<sup>30</sup>.

No curso metodológico do projeto, iniciado no ano de 2013, foram realizadas reuniões com os gestores, promotores de justiça e coordenadores de circunscrição ministerial para apresentação e discussão da proposta, bem como definição do modelo de oficinas para levantamento de informações e proposição do fluxo que pudesse clarificar aos participantes e a população sobre a função específica de cada órgão na rede e sua atuação, resultando em um documento base e contínuo a ser utilizado como marco no enfrentamento da violência ao idoso nos municípios eleitos. As oficinas ocorreram em momentos distintos em cada município, com atores convocados após as reuniões preliminares.

Dessa forma, as ações do PEVI, até o momento, foram implementadas nesses três municípios do Estado de Pernambuco: Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns. Para isso foram criados núcleos-referência nos respectivos municípios: Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa de Garanhuns – NEVIGA, o Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa de Igarassu – NEVIIG, o Núcleo de Apoio às Vítimas de Violência de Jaboatão dos Guararapes – NAVV. Cada núcleo funciona como principal porta de entrada dos casos de disque-denúncia e outros casos identificados pela própria rede de serviços de saúde e assistência social ou mesmo pelo Ministério Público. Além de contribuir para a prevenção da violência contra a pessoa idosa, também assumem importantes atribuições na identificação, registro dos casos e encaminhamento das ocorrências para a vigilância epidemiológica, de modo que as notificações compulsórias, no âmbito da saúde, sejam efetuadas.

De modo a formalizar e manter a atuação dos núcleos nos municípios foi realizada a pactuação e assinatura do termo de parceria entre MPPE e as prefeituras envolvidas com os seus respectivos núcleos e secretarias, às quais ficassem subordinados. Segundo a equipe da Caravana da Pessoa Idosa, o custo da ação totalizou 18.000,00 (verba para diárias, impressos, entre outros), recurso próprio do Ministério Público de Pernambuco.

---

<sup>30</sup> Em alguns municípios, elegidos inicialmente, como como Bezerros e Olinda, tentou-se implantar o PEVI, mas não foi possível avançar nas pactuações, pois apesar de contar com a disponibilidade do promotor de justiça em aderir ao PEVI, os municípios não avançaram na mobilização dos gestores e prefeitos. Por isso a importância da sensibilização dos gestores para que o projeto prossiga, uma vez que se trata de uma ação de continuidade municipal. O PEVI é uma ação que demanda diálogo, vontade política e perspectiva de atuação em rede. Esses pressupostos são fundamentais para os municípios que desejam avançar no enfrentamento da violência contra a pessoa idosa.

A construção deste protocolo base propõe o desenvolvimento de ações de forma integrada, descentralizada e articulada. A confecção de fluxos de atendimento às pessoas idosas vítimas de violência possui orientações detalhadas dos procedimentos que os/as profissionais devem adotar e informações importantes a serem repassadas aos idosos e familiares. A Caravana da Pessoa Idosa também propôs o encontro com os integrantes do Núcleo de Apoio à Vítima de Violência de Jaboatão dos Guararapes – NAVV, do Núcleo de Apoio ao Idoso Vítima de Violência de Garanhuns – NEVIGA e do Núcleo de Enfrentamento da Violência ao Idoso de Igarassu – NEVIIG para discutir a metodologia que os referidos núcleos aplicariam em seus municípios e compartilhar um pouco das experiências vividas por cada um deles. Esses serviços foram inaugurados e aperfeiçoados com a implantação do PEVI.

O Ministério Público de Pernambuco, através da Caravana da Pessoa Idosa, entendendo a importância do trabalho em rede, mediante a atuação conjunta de órgãos e entidades públicas e privadas, conselho nacional, estaduais e municipais de direitos da pessoa idosa, comprometido com a justiça social e em assegurar o respeito aos direitos dos grupos vulneráveis, apresenta o PEVI aos municípios frente ao problema da subnotificação e descaso dos gestores públicos no atendimento às pessoas idosas vítimas de violência. Esse descaso se apresenta com a não implementação dos serviços, programas e projetos para atender às necessidades dessa população, e conseqüentemente, não concretizando ações que possibilitem a construção de uma rede de atenção integral, conforme previsto no arcabouço legal.

A portaria nº 936, de 19 de maio de 2004 do Ministério da Saúde dispõe sobre a estruturação da Rede Nacional de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde e a Implantação e Implementação de Núcleos de Prevenção à Violência em Estados e Municípios. Segundo a Portaria, são atribuições dos Núcleos Municipais, como componentes da Rede Nacional de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde:

- a) Elaborar o Plano Municipal de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde;
- b) Promover e participar de políticas e ações intersetoriais e de redes sociais que tenham como objetivo a prevenção da violência e a promoção da saúde;
- c) Qualificar e articular a rede de atenção integral às pessoas vivendo situações de violência e desenvolver ações de prevenção e promoção da saúde para segmentos populacionais mais vulneráveis;
- d) Garantir a implantação e implementação da notificação de maus-tratos e outras violências, possibilitando melhoria da qualidade da informação e participação nas redes locais de atenção integral para populações estratégicas;
- e) Estimular o desenvolvimento de estudos e pesquisas estratégicas;
- f) Capacitar os

profissionais, movimentos e conselhos sociais para o trabalho de prevenção da violência em parceria com os pólos de educação permanente loco-regionais.

Para amenizar os efeitos da violência institucional, o Estado precisa implementar políticas a partir de uma prática ordenada, planejada e articulada, para que o trabalho entre os órgãos ocorra de forma interdisciplinar e intersetorial e que de fato possibilitem verdadeiros avanços na concretização de direitos da pessoa idosa.

### **3.4 Os municípios pernambucanos de Igarassu, Garanhuns e Jaboatão dos Guararapes: breve caracterização, dados da pessoa idosa e estruturação do PEVI**

#### **3.4.1 O município de Igarassu**

Igarassu é um município localizado na Região Metropolitana de Recife, a 27 km da capital pernambucana, tem como limites: ao norte: o município de Itapissuma, ao sul: o município de Abreu e Lima, ao leste: a Ilha de Itamaracá e ao oeste: o município de Araçoiaba.

Figura 2 – Localização do município de Igarassu no estado de Pernambuco



Fonte: Wikivoyage, 2019.

Segundo informações do site da Prefeitura Municipal de Igarassu<sup>31</sup>, a cidade foi fundada em 27 de setembro de 1535. Em 1564, em data não precisa, foi elevada à categoria de Vila e só em 03 de julho de 1895, através da Lei Estadual nº 130, a Vila foi elevada à categoria de Cidade. Em 26 de setembro de 1935, com o Projeto de Lei do então

<sup>31</sup> Prefeitura Municipal de Igarassu. Conheça Igarassu. Disponível em: <http://www.igarassu.pe.gov.br/a-cidade/conheca-igarassu/>. Acesso em 09. Mai. 2018.

Deputado Mário Melo, a cidade de Igarassu foi considerada Monumento Público Estadual. Em 10 de outubro de 1972, o Governo Federal, através do IPHAN, tombou o conjunto arquitetônico da nucleação histórica, com uma área de 0,4 Km<sup>2</sup> (396.202 m<sup>2</sup>), visando proteger e resguardar o rico acervo existente.

Sua população no último censo (2010) foi de 102.021 pessoas, subdividida nas áreas urbanas e rurais. A cidade ocupa o 12º lugar no indicador de população residente no estado de Pernambuco. A densidade demográfica da cidade é de 333, 88 hab./km<sup>2</sup> e está subdividida entre Igarassu Sede e Nova Cruz. Seu índice de desenvolvimento humano (IDHM) é 0,665, em 2010, situando este município na faixa de Desenvolvimento Médio (IDHM entre 0,600 e 0,669), sendo a Longevidade a dimensão que mais contribui para o IDHM do município, com índice de 0,781, seguida de Renda, com índice de 0,622, e de Educação, com índice de 0,606. Entre os municípios brasileiros, Igarassu ocupa a 2776ª posição no ranking do IDHM, conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

A população de Igarassu cresceu, entre 2000 e 2010, uma taxa média anual de 2,17%, enquanto a do Brasil foi de 1,17% e a taxa de urbanização passou de 92,5% para 92,7%. Neste mesmo período, a taxa de envelhecimento<sup>32</sup> subiu de 4,60% para 5,98% e a esperança de vida ao nascer cresceu para 71,8 anos, em 2010 (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013).

Quanto à base econômica do município, entre o período já citado acima, o percentual da população economicamente ativa passou de 55,42% em 2000 para 59,95% em 2010 e a taxa de desocupação diminuiu de 27,92% em 2000 para 16,82% em 2010. Em 2010, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais do município, 6,38% trabalhavam no setor agropecuário, 0,02% na indústria extrativa, 19,22% na indústria de transformação, 8,95% no setor de construção, 1,23% nos setores de utilidade pública, 15,84% no comércio e 41,32% no setor de serviços. A renda per capita média é de R\$384,10. Podemos inferir que 76,38% da base econômica do município de Igarassu é essencialmente urbana, com uma predominância no setor de serviços, comércio e atividades industriais.

Segundo dados divulgados pelo IBGE referente ao ano de 2011, a soma das riquezas produzidas no município é de 1.337.837 milhões de reais (10º maior do estado). O setor industrial segue como mais representativo na economia igarassuense, somando

---

<sup>32</sup> Significa a razão entre a população de 65 anos ou mais de idade em relação à população total.

625.583 milhões. Já os setores de serviços e da agricultura representam 536.080 milhões e 22.184 milhões, respectivamente. O PIB per capita do município é de 12.921,34 mil reais (9º maior do estado). Embora conserve uma zona rural produtiva, vinculada à cana de açúcar, Igarassu apresenta uma relativa diversificação das ocupações de seus habitantes. Os setores que mais empregam são os da indústria de transformação e de comércio, absorvendo 21,7% e 19,3% da PEA, respectivamente. (PERNAMBUCO, 2015, p. 9-10).

Com relação ao quantitativo de pessoas idosas no município, segundo o IBGE (2010), do total da população 9.176 são pessoas com 60 anos ou mais, o que representa, aproximadamente, 8,0% dos habitantes do município. Desse total, 5.089 idosos encontram-se na faixa etária de 60 a 69 anos de idade e 4.087 encontram-se na faixa de 70 ou mais. Desse quantitativo, 3.975 são do sexo masculino (43,4%) e 5.201 são do sexo feminino (56,6%).

**Tabela 1: Dados da população idosa no município de Igarassu**

Esperança de Vida ao Nascer (2010)	71.8
IDHM Longevidade (2010)	0,781
Pessoas com 60 anos ou mais	9.176
Pessoas com 60 a 69 anos	5.089
Pessoas com 70 ou mais	4.087
Pessoas com 60 anos ou mais do sexo feminino	5.201
Pessoas com 60 anos ou mais do sexo masculino	3.975

Fonte: IBGE, 2010 /Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

Quanto aos casos de violência contra a pessoa idosa no município, segundo o Banco de Dados do NEVIIG com última atualização no início de janeiro de 2020, desde 2014 a equipe já registrou 402 casos de violência contra a pessoa idosa em Igarassu, dos quais: 301 já foram encerrados, 101 casos estavam em acompanhamento e 6 faltavam

realizar a visita. Dos 402 casos registrados, 215 foram casos de violência contra mulheres idosas, 181 casos de violência contra homens idosos e 6 não identificados. Especificamente no ano de 2018, o NEVIIG recebeu 53 denúncias de violência contra a pessoa idosa e em 2019, foram recebidas 80 denúncias, 27 casos a mais que o ano anterior.

### **A estruturação do PEVI em Igarassu**

A proposta do PEVI foi idealizada com as equipes que compõem a Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa – RENADI de Igarassu. Em seguida, foram promovidas reuniões com a Promotoria de Justiça local e coordenação da 9ª Circunscrição do Ministério Público de Pernambuco para apresentação e discussão da proposta pela Caravana da Pessoa Idosa. Posteriormente, em reunião de articulação, foram convocados representantes da área de saúde e de assistência social para detalhamento e operacionalização da proposta.

Após algumas reuniões e havendo dificuldades em avançar nas negociações para o desenvolvimento do projeto, foram previstas reuniões com o prefeito e assessores, de modo a sensibilizar a administração municipal quanto à importância da ação.

A partir de perguntas condutoras durante as reuniões, ocorreram discussões sobre a realidade municipal, rede de atenção existente e dificuldades gerais de atuação no atendimento à população idosa vítima de violência. Nesse cenário se destaca a necessidade de maior integração na atuação das instituições, de modo que os casos de violência identificados pelos agentes que compõem a rede recebam atenção necessária e eficaz em todas as instâncias, tais como acompanhamento e encaminhamentos dos casos, cuidados em saúde e notificação compulsória, medidas protetivas, acionamento da rede de assistência social, encaminhamento para a delegacia e, quando necessário, Defensoria Pública, além de se levar o conhecimento dos casos ao Conselho Municipal de Direitos da Pessoa Idosa e Ministério Público. Dessa forma, após as reuniões, conseguiu-se então maior adesão à proposta juntamente com o envolvimento das secretarias de assistência social e de saúde.

O Núcleo de Enfrentamento da Violência ao Idoso de Igarassu – NEVIIG foi implantado em 20 de janeiro de 2014, o qual na composição do fluxo local passou a funcionar como principal porta de entrada dos casos registrados pelo disque-denúncia e outros identificados pela própria rede de serviços de saúde e assistência social ou mesmo

pelo próprio Ministério Público. Antecedendo a pactuação, realizou-se oficina com a rede de atendimento, estruturando-se a proposta do fluxo e as linhas de atuação do NEVIIG.

O NEVIIG estabeleceu como objetivos<sup>33</sup>:

I – Realizar o cadastramento dos dados que deverão compor um banco de informações; II – Proceder à visita psicossocial para verificação da veracidade da denúncia e leitura técnica da situação; III – Realizar encaminhamentos necessários e o referenciamento para as diversas instituições, serviços e políticas públicas existentes no município; IV – Realizar o acompanhamento e discussões de caso com a rede e identificar, registrar e encaminhar as ocorrências para a vigilância epidemiológica, de modo que as notificações compulsórias, no âmbito da saúde, sejam efetuadas (PROJETO DE LEI nº 2952/2015).

O NEVIIG é um órgão que foi criado com a finalidade de prestar um conjunto integrado de ações, assegurando e promovendo os interesses e direitos das pessoas idosas vítimas de violência, unificando o recebimento de denúncias em âmbito municipal e partindo desses dados para traçar um mapa de violações, observando quais os principais tipos de violência, localidade de maior incidência, agentes da violação etc. (Câmara Municipal de Igarassu - Projeto de Lei nº 2952/2015).

### **3.4.2 O município de Garanhuns**

Segundo dados do site oficial da Prefeitura Municipal de Garanhuns, esta cidade é localizada no Planalto da Borborema, a 842 metros acima do nível do mar, considerado o principal município do Agreste Meridional, distante 230 quilômetros da capital do Estado. Ocupa uma área de 474,83 km<sup>2</sup>. Sua data de criação é 10 de março de 1811 e de emancipação 4 de fevereiro de 1879, segundo a Lei 1.309/79. É considerada uma cidade de localização privilegiada por estar entre sete colinas, são elas: Monte Sinai, Triunfo, Columinho, Ipiranga, Antas, Magano e Quilombo, as quais proporcionam um clima agradável, onde a temperatura média anual é de 21 graus, variando entre nove graus no inverno, e podendo chegar a 30 graus no verão.

---

<sup>33</sup> Câmara Municipal de Igarassu. Sistema de Apoio ao Processo Legislativo. PROJETO DE LEI nº 2952/2015. Disponível em [https://sapl.igarassu.pe.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2015/2534/2534\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.igarassu.pe.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2015/2534/2534_texto_integral.pdf). Acesso em 10/12/2019.

Figura 3 – Localização do município de Garanhuns no estado de Pernambuco



Fonte: Wikivoyage, 2019.

Garanhuns está entre as 10 cidades mais populosas do estado de Pernambuco. Sua população no censo IBGE 2010 era de 129.408 habitantes, sendo 68 432 habitantes do sexo feminino (52,88% da população) e 60 976 pessoas do sexo masculino (47,12% da população). Ainda de acordo com os dados do censo, 115 356 habitantes viviam na zona urbana (cerca de 89,14%) e os 14 052 (cerca de 10,86%) na zona rural, apresentando uma densidade populacional de 282,21 hab/km<sup>2</sup> e ocupando a 10<sup>a</sup> colocação entre os maiores municípios de Pernambuco em população e está entre os 23 municípios do Estado com melhor qualidade de vida.

Segundo dados disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) é médio, sendo 0,664 e quanto aos seus componentes, a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,795, seguida de Renda, com índice de 0,662, e de Educação, com índice de 0,556.

Em 2010, 71,7% dos habitantes do município estavam acima da linha da pobreza e indigência, 20,6% estavam entre a linha e 22,8% estavam abaixo. Neste mesmo ano, o índice de coeficiente de Gini, que mede o nível de desigualdade que há em uma região, era de 0,599. o Produto Interno Bruto (PIB) de Garanhuns é o 413<sup>o</sup> maior do Brasil e o 11<sup>o</sup> maior de Pernambuco. Ainda de acordo com os dados das Contas Regionais do IBGE para o ano de 2011, o valor bruto do PIB era de R\$ 1 201 225 mil, sendo R\$ 149 558 mil impostos sobre produtos líquidos de subsídios a preços correntes. O valor do Produto Interno Bruto *per capita* foi de R\$ 9 218,71. No ano de 2010, 62,02% da população com idade igual ou superior a 18 anos era economicamente ativa, enquanto a taxa de desocupação foi de 10,86%.

Na base econômica do município destacam-se agricultura, agropecuária, produção artesanal, semi-artesanal e industrial de derivados de leite, indústria extrativa, indústria de transformação, construção civil, setores de utilidade pública, comércio e setor de prestação de serviço. No ano de 2010, o setor primário era o menos representativo na economia garanhense, do total de toda riqueza gerada no município apenas R\$ 24 628 mil reais é o valor bruto de tudo que é produzido na agricultura e na agropecuária, tendo 14,47% do pessoal ocupado trabalhando neste setor. Já o setor terciário era o maior gerador de riquezas no município, correspondendo a 75,44% da economia garanhense, com um valor bruto de R\$ 793 327 mil, segundo dados do IBGE, no ano de 2011.

Segundo o IBGE (2010), do total da população de Garanhuns 129.408 pessoas, 13.881 são pessoas idosas, o que representa, aproximadamente, 11% dos habitantes do município. Desse total, 7.510 idosos encontram-se na faixa etária de 60 a 69 anos de idade e 6.371 encontram-se na faixa de 70 ou mais . Desse quantitativo, 5.640 são do sexo masculino (40,6%) e 8.241 são do sexo feminino (59,4%).

**Tabela 2: Dados da população idosa no município de Garanhuns**

Esperança de Vida ao Nascer (2010)	72,7
IDHM Longevidade (2010)	0,795
Pessoas com 60 anos ou mais	13.881
Pessoas com 60 a 69 anos	7.510
Pessoas com 70 anos ou mais	6.371
Pessoas com 60 anos ou mais do sexo feminino	8.241
Pessoas com 60 anos ou mais do sexo masculino	5.640

Fonte: IBGE, 2010 / Atlas do Desenvolvimento Humano 2013 / Guia PEVI – Garanhuns 2015

Segundo o Relatório Geral de 2018 do NEVIGA, o Núcleo recebeu 336 denúncias da rede de atendimento do município. Destas, 232 denúncias foram de violências contra mulheres idosas e 104 denúncias de violência contra homens idosos, sendo 303 o total de

violências comprovadas. De todos os atendimentos realizados, 12 casos foram encaminhados para o CREAS, 96 foram encaminhados para o MPPE, foram a óbito 13 idosos, foram atendidos 27 idosos institucionalizados e 05 não possuíam nenhum suporte. Foram expedidos 192 ofícios, recebidos 102 e houve 12 participações do NEVIGA nas reuniões do Conselho Municipal do Idoso de Garanhuns.

Com relação ao Relatório Geral de 2019, o NEVIGA recebeu 352 denúncias, sendo 131 denúncia de violência contra homens idosos e 221 denúncias de violências contra a mulher idosa, dessas denúncias foram comprovados 303 casos de violência. Desses 303 casos, 126 casos foram de negligência e abandono, 82 casos de violência psicológica, 58 casos de violência financeira ou econômica e 36 casos de violência física. De todos os atendimentos realizados, 15 casos foram encaminhados para o CREAS, 67 foram encaminhados para o MPPE, foram a óbito 23 idosos, foram atendidos 27 idosos institucionalizados. Foram expedidos 170 ofícios, recebidos 82 e houve 08 participações do NEVIGA nas reuniões do Conselho Municipal do Idoso de Garanhuns.

É importante ressaltar que houve um aumento de 51% no número de denúncias de violência contra a pessoa idosa no município de Garanhuns, entre os anos de 2018 e 2019. No entanto, quanto ao número de casos confirmados, em 2019, manteve-se a mesma quantidade, embora é sabido que quando são realizadas as visitas familiares, muitos/as idosos/as negam que esteja sofrendo qualquer tipo de violência devido aos laços de afetividade, preferindo conviver com maus-tratos a abrir mão de um relacionamento pessoa e afetivo com agressores, sejam filhos, parentes ou cônjuges.

Dos atendimentos realizados, como consta nos relatórios, uma grande quantidade dos casos foram encaminhados ao Ministério Público, quando este deveria ser acionado em último caso, seja para aplicar medidas de proteção (Art. 45, Estatuto do Idoso) ou para acionamento da Rede de atendimento à violência nos casos que for constatada situação de risco a que foi exposta a pessoa idosa. Diante disso, pressupõe-se que muitos casos confirmados envolviam situação de risco ou que a Rede não está conseguindo atender todas as demandas que chegam aos serviços, necessitando de intervenção do Ministério Público.

### **A estruturação do PEVI em Garanhuns**

No município de Garanhuns, a realização do PEVI foi idealizada com as equipes que compõem as seguintes secretarias: Saúde, Assistência Social, Mulher e Educação, além do Conselho do Idoso, Promotoria de Justiça e Coordenação da 5ª Circunscrição do Ministério Público de Pernambuco. Por iniciativa do promotor local, o PEVI foi apresentado aos gestores, sendo bastante célere o processo de implantação do núcleo e de pactuação naquela realidade. Foram realizadas reuniões para apresentação, discussão, detalhamento e operacionalização da proposta, assim como levantamento sobre a realidade municipal, Rede de Atenção existente e dificuldades de atuação no atendimento à população idosa vítima de violência.

O desenho de parcerias institucionais já estava consolidado no território e a ideia do PEVI foi aprovada sem maiores discussões ou entraves políticos. Assim, em 05 de setembro de 2015 foi assinado o Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso – PEVI e oficializado a criação do Núcleo de Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa de Garanhuns – NEVIGA, segundo decreto nº 64/2015 de 20 de agosto de 2015. O NEVIGA foi estruturado com o apoio da Secretaria de Saúde e da Secretaria da Mulher e passa a ser a principal referência para o recebimento e identificação dos casos de violência contra a pessoa idosa. Em 31 de março de 2016, foi realizado o lançamento do PEVI e assim como nos demais municípios foi elaborado o Guia do PEVI<sup>34</sup> para conhecimento e informação sobre o Protocolo, a rede de serviços do município e o modelo de fluxo adotado.

O Núcleo de Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa - NEVIGA estabeleceu como objetivos<sup>35</sup>:

- I – Ser porta de entrada das denúncias de violações contra a pessoa idosa na rede de atendimento do município;
- II – Verificar a veracidade da denúncia e encaminhar para a rede de atendimento à pessoa idosa vítima de violência;
- III – Trabalhar de forma articulada com todas as secretarias do município para dar uma assistência qualificada ao idoso vítima de violência;

---

<sup>34</sup> A equipe da Caravana da Pessoa Idosa trabalhou no produto das discussões dos encontros, resultando no Guia do PEVI. Cada município participou da construção do seu próprio guia, publicado em material gráfico e divulgado na rede de atendimento público local, facilitando o encaminhamento da demanda e a identificação dos serviços existentes, bem como do papel institucional de cada agente público.

<sup>35</sup> Diário Oficial dos municípios do estado de Pernambuco. Decreto nº 064/2015. Ano VI. Nº 1400. 24 de agosto de 2015. Disponível em <http://www.diariomunicipal.com.br/amupe/pesquisar>. Acesso em 10/12/2019.

- IV – Atuar na prevenção à violência contra a pessoa idosa no município de Garanhuns;
- V – Realizar a Notificação Compulsória Obrigatória e encaminhar para a Vigilância Epidemiológica;
- VI – Encaminhar cópias das notificações para o Ministério Público e relatório mensal de denúncias recebidas pelo Núcleo (DECRETO Nº 064/2015)

Cabe ainda ao NEVIGA realizar reuniões mensais com todas as instituições públicas e privadas que atuam no atendimento à pessoa idosa vítima de violência e com o Ministério Público para discussão dos casos encaminhados à rede de atendimento e apresentar mensalmente em reunião intersetorial relatório mensal de ocorrências e realizar levantamento de dados estatísticos dos casos recebidos.

Compete ainda ao NEVIGA realizar a divulgação das demandas, delimitar fluxos de atendimento e encaminhamento na rede de atendimento à saúde e assistência ao idoso vítima de violência e realizar investigação de violências em geral e de demandas encaminhadas para a vigilância epidemiológica.

### **3.4.3 O Município de Jaboatão dos Guararapes**

Jaboatão dos Guararapes é um município da Região Metropolitana do Recife e fica localizado a 18 km ao sul de Recife. O nome da cidade é originário da palavra indígena Yapoatan, que faz referência a uma árvore comum na região, usada na fabricação de mastros para embarcações. A partir de 1989, passou a ser chamada de Jaboatão dos Guararapes, em homenagem ao local das históricas batalhas nos Montes Guararapes<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Segundo informações da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes, Montes Guararapes é um conjunto de três elevações separadas por grotões estreitos. A primeira elevação está situada ao norte e denomina-se Morro do Telégrafo; a segunda, Morro do Oitizeiro, situa-se na direção leste e a terceira, ao sul, é denominada Outeiro dos Guararapes, composta por duas elevações gêmeas em forma de ferradura onde em uma delas está localizada a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres. O Parque Histórico Nacional dos Guararapes-PHNG/Montes Guararapes é um local de grande relevância histórica por ser embrião da nacionalidade brasileira, foi tombado em nível federal em 1961. Esse patrimônio foi palco de duas grandes batalhas dos Guararapes, em 1648 e 1649, nas quais se sagram vitoriosas as Forças Patriotas (índios, brancos e negros), que se uniram em torno de um ideal comum e liderados por heróis como: Francisco Barreto de Menezes, André Vidal de Negreiros, João Fernandes Vieira, Henrique Dias e Felipe Camarão combateram ante o poderio do Exército mais poderoso do mundo na época, o da Companhia das Índias Ocidentais Holandesas.

Figura 4 – Localização do município de Jaboatão dos Guararapes no estado de Pernambuco



Fonte: Wikivoyage, 2019.

É o segundo maior município de Pernambuco em população, com população no último censo (2010) de 644.620 pessoas distribuídas numa área de cerca de 260,79 km<sup>2</sup>, com uma densidade demográfica de 2491,82 hab./km<sup>2</sup>. Em 2010, a taxa de urbanização era de 97,82% e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) é 0,717, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto e acima da média estadual, ocupando o quinto lugar no ranking estadual.

O município possui um diversificado setor comercial que representa mais de 50% do produto interno bruto do município, principalmente nos grandes bairros comerciais como Cavaleiro, Jaboatão Centro e Prazeres. Por localizar-se entre o Recife e o Porto de Suape, Jaboatão dos Guararapes destaca-se por possuir um importante distrito industrial, possuindo o terceiro maior PIB industrial de Pernambuco e um grande centro logístico. Em 2010, o percentual da população economicamente ativa era de 63,21%, com renda familiar per capita de 593,90 e índice de Gini de 0,58.

Segundo o IBGE (2010), do total da população de Jaboatão dos Guararapes (644.620 pessoas), 58.284 são pessoas idosas, o que representa, aproximadamente, 9% dos habitantes do município. Desse total, 34.413 idosos encontram-se na faixa etária de 60 a 69 anos de idade e 23.871 encontram-se na faixa de 70 ou mais. Desse quantitativo, 23.853 são do sexo masculino (40,9%) e 34.431 são do sexo feminino (59,1%).

**Tabela 3: Dados da população idosa no município de Jaboatão dos Guararapes**

Esperança de Vida ao Nascer (2010)	74,8
IDHM Longevidade (2010)	0,830

Pessoas com 60 anos ou mais	58.284
Pessoas com 60 a 69 anos	34.413
Pessoas com 70 anos ou mais	23.871
Pessoas com 60 anos ou mais do sexo feminino	34.431
Pessoas com 60 anos ou mais do sexo masculino	23.853

Fonte: IBGE, 2010 /Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

Quanto à violência contra a pessoa idosa no município, segundo dados do Relatório Anual de Controle NAVV, em 2018 foram recebidas 143 denúncias de violência contra a pessoa idosa e pessoas idosas com deficiência. Em 2019, esse número aumentou para 237 casos. Em 1 ano houve um aumento de 65% no número de denúncias de violência contra a pessoa idosa no município de Jaboatão dos Guararapes.

### **A estruturação do PEVI em Jaboatão dos Guararapes**

Em Jaboatão do Guararapes, a realização do PEVI foi idealizada junto com as equipes que compõem a Rede Municipal de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do município. Inicialmente, promoveram-se reuniões com a Promotoria de Justiça do município e coordenação da 13ª Circunscrição do Ministério Público de Pernambuco para apresentação e discussão da proposta e, posteriormente, em reunião de articulação, foram convocados os representantes das áreas de Direitos Humanos, Saúde, Assistência Social e Políticas para mulheres para o detalhamento e operacionalização da proposta. Realizou-se uma oficina ampliada que foi sucedida de outros encontros com os gestores de modo a criar definições e pontos de consenso na construção do desenho do fluxo.

O município já contava com um órgão de atuação no recebimento de denúncias de supostas violações dos direitos humanos, o Núcleo de Apoio a Vítima de Violência – NAVV, e esse fato facilitou a implantação do PEVI no município, havendo apenas a necessidade de estruturar um fluxo de referência para as situações que envolvesse

violência contra a pessoa idosa, com a definição das atribuições das instituições que compunham a rede. Hoje o NAVV funciona como principal porta de entrada de denúncias de supostas violações dos direitos humanos relativas às pessoas idosas, às pessoas com deficiência, à população negra, aos povos tradicionais e à população LGBT. O Núcleo está vinculado à Secretaria Executiva de Direitos Humanos, órgão que compõe a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania do Jaboatão dos Guararapes com sua estrutura e atividades regulamentadas pelo Decreto nº 06 de 30 de janeiro de 2015.

Ainda em 2015 houve a pactuação do termo de parceria do município de Jaboatão dos Guararapes e o Ministério Público de Pernambuco/Caravana da Pessoa Idosa, em solenidade própria. O fluxo de referência para enfrentamento à violência ao idoso foi apresentado em Seminário com a rede municipal, contando com a presença da coordenadora da Caravana da Pessoa Idosa e a equipe do NAVV. A partir de então o Núcleo de Apoio às Vítimas de Violência – NAVV, já existente e atuante naquele lugar, tornou-se o responsável institucional por acolher, avaliar e encaminhar ocorrências de violência contra a pessoa idosa no município, apresentando à rede de serviços as demandas necessárias para atendimento das violências identificadas relacionadas à pessoa idosa.

Com a identificação dos casos de violência, o NAVV deve: registrar as informações em banco de dados e proceder com os encaminhamentos necessários; realizar visitas in loco; monitorar e discutir com a Rede os casos encaminhados. A partir da implantação do PEVI, o NAVV também passa a assumir importante atribuição no recebimento dos casos notificados no âmbito da Rede SUS municipal, de modo a dar o tratamento/encaminhamento necessário e repassar os casos ao Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. É importante que órgãos que compõem a Rede tenham em suas respectivas diretorias ou coordenações agentes responsáveis por receber a demanda e repassar as informações ao NAVV. Esses agentes, ao participarem das reuniões mensais de monitoramento a serem realizadas pelo NAVV, discutem os casos, tomam conhecimento dos procedimentos, deliberam recomendações e outros encaminhamentos. As reuniões são instrumentos necessários para acompanhar a atuação da Rede e oferecer sugestões para melhorias na política de enfrentamento à violência, subsidiando a formulação e o aperfeiçoamento de políticas públicas.

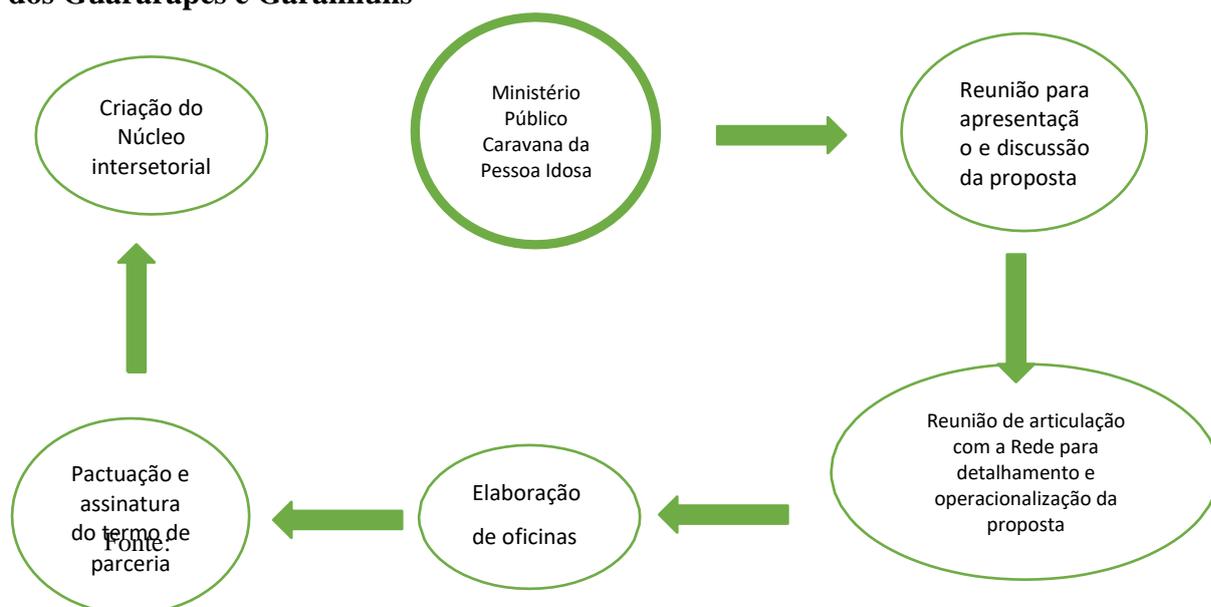
Dentre os municípios pesquisados, Igarassu e Jaboatão dos Guararapes são caracterizados como de grande porte e encontram-se na Região Metropolitana do Recife, sendo Jaboatão o segundo maior município de Pernambuco em população, e Garanhuns

como município de médio porte localizado no Agreste pernambucano. Os três municípios possuem altas taxas de urbanização e os setores de comércio, serviços e indústria aparecem em destaque na base econômica dos municípios.

No geral, o número de pessoas idosas nos municípios pesquisados varia entre 8% e 11% do total da população. Podemos perceber que em todos os municípios pesquisados houve aumento no número de denúncias de violência contra a pessoa idosa, com destaque para o município de Jaboatão dos Guararapes que em 1 ano foram registradas 94 denúncias a mais. A maioria das violências registradas nos três municípios foram contra mulheres idosas, apesar de que o quantitativo da população feminina idosa seja maior do que a dos homens idosos em todos os municípios, devido ao próprio processo de envelhecimento que tem um forte componente de gênero, pois as mulheres idosas estão vivendo mais que os homens, embora vivam em situação de desvantagem econômica e social.

Quanto à adesão dos municípios ao PEVI, o processo de estruturação foi bastante similar entre os municípios, com etapas gerais bem definidas, modificando apenas os atores estratégicos conforme cada município se organizava para participar das reuniões de articulação. O processo de estruturação do PEVI nos municípios pode ser resumido através da figura abaixo:

**Figura 5 – Etapas da estruturação do PEVI nos municípios de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns**



Fonte: Elaboração própria, 2020.

#### **4. AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA AO IDOSO – PEVI NOS MUNICÍPIOS PILOTOS PERNAMBUCANOS: IGARASSU, JABOATÃO DOS GUARARAPES E GARANHUNS**

##### **4.1 Avaliação de processo: referenciais teórico-metodológicos**

Segundo Faria (2005), na década de 1960 a avaliação é institucionalizada e massificada nos Estados Unidos com a produção de um sofisticado arsenal de métodos e técnicas de avaliação de políticas e programas governamentais, tendo um desenho predominantemente *top-down* – de cima para baixo. “A pesquisa avaliativa era encarada predominantemente como ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e aos gerentes de mais alto escalão” (ALBAEK, 1998 apud FARIAS, 2005, p. 98), com o objetivo de garantir a racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas e dos programas. Ainda segundo o autor, na década seguinte, as características de análise *top-down* foram progressivamente sendo revertidas, abrindo espaço para metodologias *bottom-up* – de baixo para cima, compreendendo a análise de avaliação de políticas públicas a partir dos beneficiários da política e não apenas das interpretações advindas dos seus idealizadores.

As reflexões sobre o lugar e a legitimidade do Estado e suas diferentes formas de intervir sobre a sociedade passaram a abranger outras formas de compreensão sobre a ação pública, já que até então, as abordagens dominantes privilegiavam a dimensão puramente institucional e administrativa. Assim, ocorre o início do *boom* da avaliação de políticas e programas públicos como uma tentativa de produzir dispositivos operacionais de pesquisa para aferir as ações públicas e “por ambição de fornecer as receitas do “bom governo”, no contexto de uma economia de mercado (MULLER; SUREL, 2008, p. 8), apoiando uma alocação racional dos recursos.

No Brasil e América Latina, a expansão da utilização de modelos e métodos de avaliação se deu a partir dos anos de 1980, período concernente ao processo de democratização do país, ampliação de direitos e de “maior atenção e intervenção na questão social, de modo que possibilitou uma busca pela efetividade, eficácia e eficiência das políticas/programas sociais em prol da resolução e/ou minimização dos problemas sociais emergentes” (NASCIMENTO; ARCOVERDE, 2015, p. 159). Expansão também verificada nos anos 1990, sob a hegemonia de uma ótica gerencialista (FARIA, 2005),

quando a avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da reforma do Estado. No entanto, esse formato gerencialista de avaliação que começava a se desenvolver no Brasil apresentava-se inicialmente incipiente, com grande fragmentação organizacional e temática e institucionalização ainda precária das tecnologias de avaliação de intervenções sociais (Faria, 2005; Minayo, 2005). Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados à sua implementação e avaliação (Costa & Castanhar, 2003).

A partir dos anos 1980, a avaliação de políticas públicas efetiva-se de forma mais sistemática.

De um lado, os movimentos sociais, reivindicando políticas sociais universais, como direito do cidadão e dever do Estado, e reagindo à malversação dos recursos públicos, a desfocalização dos programas sociais destinados à população demandante das intervenções estatais. De outro lado, as instituições financiadoras das políticas públicas exigindo maior racionalidade nos gastos públicos e eficiência dos recursos aplicados. Todavia, é, sobretudo, na confluência dessas pressões em um contexto de aprofundamento de crise fiscal, no descompasso entre escassez de recursos e crescimento das demandas por serviços públicos dos potenciais usuários, que se intensifica o uso da avaliação de políticas sociais (SEVERINO, 2017, p. 68).

Com o aumento da oferta de políticas públicas a partir dos anos 1980 e, particularmente, após a aprovação da Constituição em 1988, a preocupação para com o êxito das políticas públicas tem impulsionado o acompanhamento e monitoramento das mesmas de forma mais sistemática através de sistemas de avaliação (CASTRO, 2014, p. 257).

Nas últimas décadas tornou-se “um mecanismo utilizado na gestão pública e no meio acadêmico, seja para subsidiar decisões, traçar diretrizes, redefinir ações em busca de eficiência, eficácia, efetividade, seja em busca de formular e/ou ampliar novos conhecimentos, retroalimentando aqueles que a utilizam em seu exercício profissional” (SEVERINO, 2017, p. 28).

Etimologicamente, avaliar significa atribuir um valor, julgar o mérito de alguma coisa, sendo uma avaliação destituída de neutralidade. No sentido estrito, a avaliação também terá a ideia de valoração, mas se tratando de uma pesquisa avaliativa sobre uma intervenção planejada na realidade, a avaliação agrega procedimentos científicos ao julgamento e se constitui em “determinar o mérito e a prioridade de um projeto de investimento ou de um programa social, geralmente financiado com recursos públicos,

voltados para resolução de um determinado problema econômico ou social” (SOUZA; ROCHA, 2013, p. 2). Ainda no sentido estrito, para Aguiar & Ander-Egg (1994), a avaliação identifica e proporciona informações que potencialmente podem subsidiar uma tomada racional de decisão de quem a demandou e gerar conhecimento acerca do êxito ou fracasso da ação implementada.

Na avaliação de políticas públicas, enquanto processo sistemático, planejado e dirigido, é exigido uma adoção de métodos e técnicas de pesquisa que viabilizem o estabelecimento de uma relação entre um programa e um resultado. Dessa forma, a avaliação pode ser entendida como

uma forma de pesquisa social aplicada destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos, comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou de guia para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de ação, ou para selecionar problemas e promover o conhecimento (AGUIAR; ANDER-EGG, 1994, p. 31-32).

No campo do estudo da pesquisa e da atividade avaliativa há uma multiplicidade de conceitos, tipologias e modelos avaliativos que serão escolhidos pelos demandantes da avaliação a partir dos seus objetivos e interesses, tais escolhas podem ser denominadas de estratégia de avaliação (Draibe, 2001). No entanto, concordamos com Boschetti quando a autora afirma que

[...] não é possível discutir metodologias de avaliação apenas do ponto de vista dos modelos, tipos, formas, técnicas e procedimento avaliativos. Estes devem ser inseridos e compreendidos a partir de teorias e abordagens que explicitam a histórica e contraditória relação entre Estado e sociedade civil no capitalismo (BOSCHETTI, 2006, p. 2).

Dessa compreensão, é enfatizada neste trabalho a avaliação de processo e como recorte programático “prático” um projeto criado pelo Ministério Público de Pernambuco, o Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso – PEVI. Uma pesquisa que parte da realidade, sendo apoiada e problematizada numa produção teórico-metodológica de avaliação que considera a historicidade como categoria imprescindível, levando em conta o contexto em que as políticas são desenvolvidas e uma perspectiva de totalidade que considera na análise “a articulação entre os momentos constituintes das políticas públicas

(concepção, implementação, resultados), a diversidade de sujeitos e interesses nelas envolvidos, bem como os conflitos e contradições dessas relações” (ARCOVERDE, 2013, p. 186).

A avaliação de processo considera o momento em que o programa ou projeto está sendo desenvolvido e “propõe uma observação de como a política foi formulada e se a maneira como ela é vista pode evidenciar se existe coerência entre os instrumentos, quais os elementos que dificultam ou dificultarão sua implementação”. (SOUZA; ROCHA, 2013, p. 3). É considerada um instrumento de maximização e aferição de eficácia, ou seja, se o programa ou projeto está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para sua execução e se as metas, os objetivos e os resultados propostos foram realmente alcançados.

Para Draibe (2001),

As políticas ou os programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude. É este ciclo (ou alguns de seus momentos) que constitui o objeto das avaliações de processos (DRAIBE, 2001, p. 26).

Aguiar e Ander-Egg (1994) nomeiam a avaliação de processo como avaliação de gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitoramento ou avaliação concomitante. É realizada na fase de execução do programa, reúne informações acerca do desenvolvimento do programa, relaciona os resultados decorrentes do programa para avaliar as mudanças previstas inicialmente. A partir desse processo é possível decidir pela continuidade ou não do programa (AGUILAR E ANDER-EGG, 1994, p. 41).

Viana (1996, p. 35) traz a avaliação de processo como um estudo da implementação de uma política que afere a adequação entre meios e fins, considerando os aspectos organizacional e institucional, social, econômico e político. Possui o objetivo de corrigir o modelo de causalidade para orientar a implementação em função dos objetivos propostos, bem como aumentar a eficiência da política.

Macedo (2013, p. 139-140) entende que “a avaliação não se reduz a constatar resultados, pois entre o sucesso e o fracasso de uma política ou programa, há muitas nuances que merecem ser analisadas, supera a constatação de resultados e permite uma contribuição para possíveis ajustes, reformulações e/ou transformações da política ou programa”.

Desta forma, a avaliação de processo, com seus resultados e efeitos concretos, irá permitir que gestores, executores e a sociedade civil em geral possam balizar decisões a serem tomadas para melhorá-lo ou modificá-lo ao tomarem conhecimento de suas qualidades e fraquezas, sua eficiência e eficácia e de acordo com os objetivos propostos (COHEN; FRANCO, 1993).

Assim, realizar uma avaliação de processo é pesquisar se os objetivos propostos foram alcançados, se de fato o que foi planejado está sendo executado e como está sendo executado. É um tipo de acompanhamento e avaliação da execução dos procedimentos realizados no momento da implementação dos programas e políticas, da compatibilidade dos meios e recursos com relação aos resultados parciais ou finais (COHEN; FRANCO, 1993).

Para Arretche (2009), é a tipologia mais utilizada nas avaliações de políticas e programas públicos, sendo exigidas pesquisas de campo para reconstruir e aferir o processo de implantação e/ou implementação. “É capaz de subsidiar o controle social das políticas sociais como geradoras de impacto visível e mensurável, permitindo assim transformações nas condições de vida da população” (NASCIMENTO; ARCOVERDE, 2015, P. 154).

O critério avaliativo utilizado nesta pesquisa foi o de eficácia, no qual são relacionados os objetivos e os instrumentos de um programa com os seus resultados, observando se a forma de gestão do projeto está condicionando de forma positiva ou negativa a obtenção dos resultados propostos. De acordo com Draibe (2001), o indicador da eficácia mede a relação entre objetivos/metaplanejadas e as alcançadas, situando-se por sua natureza como uma avaliação de processo.

Eficácia entendida como a relação entre características e qualidades dos processos e sistemas de implementação do programa e os resultados alcançados por este. Assim, consideram-se eficazes os programas que se assentam no tripé: fatores facilitadores são predominantes, resultados são maximizados e os períodos para alcançá-los devem ser curtos. Articulando as características da avaliação de processo aos indicadores agregados, infere-se que a avaliação de processo se associa à avaliação de eficácia (SEVERINO, 2017, P. 81).

De acordo com Draibe (2001), a avaliação de processo permitirá um desenho de toda a extensão do programa: decisões, formulação, elaboração, implementação, gestão, avaliação, considerando nesse processo os diferentes sujeitos e as características organizacionais. Para a autora, um efetivo processo avaliativo se dá na medida em que os

resultados das ações dos programas sociais estejam relacionados com os processos pelos quais estes foram produzidos e com as mudanças provocadas na realidade.

Em se tratando de avaliação de políticas públicas, “a avaliação de processo deve envolver também a avaliação das estratégias que orientaram a implementação, aferindo em que medida tiveram ou não tiveram êxitos, garantiram ou dificultaram o sucesso do programa” (DRAIBE, 2001, p. 27).

A autora acima em seu texto intitulado Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas, dá a seguinte resposta quando pergunta o que se avalia ao avaliar a implementação:

As avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados (DRAIBE, 2001, p. 30).

Segundo a autora, a modalidade de avaliação de processo é constituída por estratégias de implementação, expressas principalmente pela dimensão temporal, atores a serem mobilizados, subprocessos e estágios da implementação.

Segundo Draibe (2001), a dimensão temporal é a estratégia que envolve uma escolha acerca da temporalidade das ações (início, meio e fim), relacionando a esses momentos a manifestação de apoios e resistências. Em geral, as estratégias são agrupadas em estratégias incrementais e estratégias de choque. As primeiras expressam as alianças formadas ao longo do processo de implementação e que suplantam as resistências, e as estratégias de choque são efetivadas por quem detém o poder decisório, geralmente utilizadas para o enfrentamento de surpresas e insulamento burocrático, aniquilando as resistências ou antecipando-as a elas (p. 28).

Quanto aos atores, estes são diversificados e possuem interesses distintos. São os funcionários da instituição que operacionalizam o projeto, usuários das ações do projeto, redes de apoio, financiadores e atores de outros programas similares e competitivos. Os atores envolvidos deverão ser mobilizados para apoiar o programa, existindo aqueles que aderem ou resistem, portanto podem atuar como matrizes político-institucionais de cooperação ou conflito. Para Draibe (2001), a credibilidade da avaliação de processo está enraizada nessa identificação de atores e de seus interesses. “Sua credibilidade será tanto maior quanto mais se apoie em instrumentos e mecanismos de precisa identificação desses interesses e de suas distinções” (DRAIBE, 2001, p. 29).

Draibe contribui com pontos fundamentais para a realização de uma avaliação de processo e implementação de uma política, programa ou projeto, o que ela convém chamar de *anatomia do processo geral de implementação*, identificando seus principais subprocessos ou sistemas de implementação, são eles: sistema gerencial e decisório; processos de divulgação e informação; processo de seleção (agentes implementadores e beneficiários), processos de capacitação (de agentes e/ou beneficiários); sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim) – financiamento, gasto e provisão de recursos materiais; sistemas de monitoramento e avaliação internos.

### Quadro 1 - Sistemas ou subprocessos da implementação de políticas públicas.

SISTEMAS OU SUBPROCESSOS	ELEMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA POLÍTICA	INDICADORES DE EFICÁCIA
<b>Sistema gerencial e decisório</b>	Estrutura organizacional sob um gerenciamento específico que impulsiona sua implementação.	Competência dos gerentes; capacidade de implementar decisões; graus de centralização/descentralização
<b>Processos de divulgação e informação</b>	Mínima divulgação e circulação de informações da política, programa ou projeto.	Diversificação dos canais; suficiência e qualidade das mensagens; % público atingido; adequação de prazos; agilidade do fluxo.
<b>Sistemas de seleção</b>	Os programas envolvem, em geral, algum tipo de seleção, seja de agentes que o implementarão, seja do público-alvo a que se dirige.	Publicização: competitividade do processo; qualidades dos sistemas de aferição de mérito; adequação do grupo selecionado aos objetivos do programa.
<b>Sistemas de capacitação</b>	Verificar a capacidade dos agentes para cumprir as tarefas que lhe cabem na implementação.	Competência dos monitores; duração e qualidade dos cursos: conteúdos; didáticas; avaliações dos beneficiados.
<b>Sistemas logísticos e operacionais</b>	Trata-se de saber se os recursos financeiros são suficientes para os objetivos propostos, podendo ser maximizados.	Suficiência dos recursos; prazos e fluxos; qualidade da infraestrutura e material de apoio
<b>Processos de monitoramento e avaliação internos</b>	Permitem que haja um monitoramento na implementação dos programas pelos seus gerentes, principalmente em sua fase inicial. Internamente, restringe-se a examinar os registros administrativos e coletar opiniões dos agentes implementadores.	Monitoramento: Regularidade; abrangência; agilidade na identificação de desvios e incorreções; capacidade/agilidade em recomendar correções (Feedback). Avaliação interna: abrangência; graus de participação e comprometimento dos atores e stakeholders; efetividade (em extrair lições, propor e recomendar melhorias, promover aprendizagem institucional).

Fonte: DRAIBE (2001, p. 38). Sistematização própria.

A autora ainda ressalta que em avaliações de implementação não se deve tão somente descrever processos e sistemas, é preciso ir além caso queira efetivamente avaliar o processo de implementação de um programa e relacioná-lo com os resultados, buscando explicar os fatores internos à própria política, seus êxitos ou fracassos (Draibe, 2001, p. 41).

Para Sulbrandt (1994) é com a metodologia da avaliação de processo que será possível investigar de forma sistemática o desenvolvimento do programa, verificar a compatibilidade entre o previsto e realizado e medir a cobertura do alcance da população beneficiária da ação. O intuito da prática da avaliação de programas e projetos no setor público não é apenas apresentar números, mas possibilitar aos gestores e aos sujeitos envolvidos uma visibilidade maior sobre seus possíveis defeitos e falhas nos procedimentos operacionais e a necessidade de quaisquer modificações para o alinhamento e adequação de conteúdo, de metas, objetivos e estratégias com vistas à melhoria nos resultados alcançados.

#### **4.2 O percurso metodológico e os instrumentos de análise**

A presente pesquisa demarca como objeto de estudo a implementação do Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso (PEVI), tendo como referencial empírico mais amplo a avaliação dos sistemas e subprocessos da implementação do PEVI nos municípios pernambucanos: Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns. Realizamos a avaliação de processo da implementação do PEVI, pois é um tipo de avaliação que considera o momento em que o programa ou projeto está sendo desenvolvido, utiliza estratégias para identificar quais são os fatores que facilitam ou dificultam a implementação, vislumbrando, com dados nos fatores que dificultam a implementação, propor possíveis melhorias e correções e oferecer elementos que potencializam mudanças que se fizerem necessárias à obtenção de êxito pelo programa ou projeto, caso as orientações sejam consideradas (Severino, 2017).

A pesquisa avaliativa é um campo teórico-metodológico que produz conhecimento sobre a realidade social e

dependendo do momento em que é realizada e das necessidades de quem a encomenda, a pesquisa avaliativa serve a múltiplos propósitos, como, por exemplo, orientar ajustes em programas em andamento, determinar até que ponto foram alcançados os objetivos previamente estabelecidos, apontar os

êxitos e fracassos de um programa e investigar os efeitos imprevistos (positivos e negativos) da intervenção (COTTA, 1998, p. 106).

Nesse sentido, entendemos a avaliação como análise crítica e sistemática que produz conhecimentos, considera o contexto e todos os elementos que constituem a ação pública. Ainda por examinar problemáticas, desvendar realidades e qualificar processos, decisões e práticas profissionais.

A pesquisa realizada situa-se no campo do pensamento crítico, considerando a realidade social complexa e contraditória a qual faz parte a instituição Ministério Público de Pernambuco. Uma Instituição defensora do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, mas que enfrenta uma conjuntura que agrava e dificulta a ampliação desse regime democrático e a garantia e usufruto dos direitos sociais.

Dessa forma, para esse tipo de avaliação utilizamos referenciais de abordagem quali-quantitativa. A abordagem qualitativa, diferente da quantitativa, permite ao/a avaliador/a uma maior aproximação aos elementos da realidade institucional no conjunto de toda sua complexidade, situando a política, o programa ou o projeto no contexto social, econômico, político, cultural e institucional. Já a quantitativa, é uma abordagem objetiva, focalizada, pontual e estruturada, busca descrever significados que são considerados como inerentes aos objetos e atos. No entanto, não são excludentes entre si e os procedimentos qualitativos e quantitativos podem ter pontos de convergência e se complementarem, possibilitando um cruzamento maior dos dados e aumentando a qualidade da pesquisa em conjunto com a validação de todas as informações.

Nosso percurso metodológico trilhou o seguinte caminho: a primeira etapa para a realização da pesquisa consistiu numa revisão bibliográfica a partir da literatura especializada sobre Estado, sociedade, direitos, políticas públicas e ciclo de políticas públicas, que foram substanciais para o desenvolvimento de reflexões críticas no segundo capítulo intitulado “*Estado, Direitos e Sociedade: o lugar das políticas públicas*”. Foram feitas buscas e leituras também de produções, legislações e documentos sobre o Ministério Público, direitos da pessoa idosa, envelhecimento e violência contra a pessoa idosa para a construção do terceiro capítulo intitulado “*O Ministério Público de Pernambuco e a efetividade das políticas públicas: a contribuição do Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso (PEVI)*”. Para o quarto capítulo “*Avaliação de processo da implementação do Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso (PEVI) nos municípios pernambucanos de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e*

*Garanhuns*” buscamos referenciais teóricos do campo da avaliação de políticas públicas, sobretudo avaliação de processo e a metodologia de avaliação de implementação desenvolvida por Sonia Miriam Draibe, o que ela chama de *anatomia do processo geral de implementação*.

Com os aportes teóricos estudados foi possível construir reflexões sobre as temáticas, obter um embasamento teórico e crítico necessários para desenvolver os objetivos propostos nesta pesquisa respondendo à pergunta central da pesquisa: O Protocolo de Enfrentamento à Violência ao Idoso (PEVI) vem sendo eficaz em sua implementação nos municípios pernambucanos de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns?

A hipótese enunciada para nortear a pesquisa afirma que a eficácia da implementação do PEVI depende das seguintes pré-condições necessárias para se realizar: um planejamento estratégico, estrutura organizacional, capacidade gerencial, atores estratégicos, parcerias e rede de apoio, capacitação, infraestrutura, recursos humanos, financeiros e técnicos suficientes, serviços de divulgação e informação e processos de monitoramento e/ou avaliação das ações.

Continuando o caminho metodológico deste estudo, a segunda etapa consistiu numa análise documental, a fim de relacionarmos e confrontarmos o desenho do PEVI, proposto e criado pelo Ministério Público de Pernambuco, com sua operacionalização no âmbito dos municípios pernambucanos que pactuaram e assumiram as ações do PEVI, Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns, através dos objetivos e atividades designadas nas legislações municipais aos seus respectivos Núcleos criados. Assim, extraímos de dois Decretos e um Projeto de Lei que criaram e/ou estruturaram os Núcleos municipais as informações relacionadas aos três objetivos que consideramos como principais do PEVI a serem avaliados, que são: 1) Estruturação de Fluxo de atendimento à pessoa idosa vítima de violência com a identificação e definição de competências institucionais nas redes: de segurança, saúde, assistência social e jurídica, 2) Aperfeiçoamento da comunicação institucional e da interlocução entre as políticas públicas propostas para o enfrentamento da questão; 3) Aperfeiçoamento do registro e ampliação das notificações compulsórias.

Buscou-se através da análise documental realizar uma abordagem qualitativa para obter dados dos documentos relacionados ao alcance dos objetivos do PEVI nos municípios. Buscamos também na Política Estadual da Pessoa Idosa do Estado de Pernambuco e no Plano Estadual de Atenção Integral à Pessoa Idosa verificar se essas

legislações possuem alguma relação com os objetivos do PEVI, orientando a implementação de suas ações em municípios do estado de Pernambuco. Os documentos analisados estão no Quadro 2 abaixo e constituem o *corpus*<sup>37</sup> de análise:

**Quadro 2 – Documentos analisados**

<b>Tipos</b>	<b>Documentos</b>	<b>Ano</b>
Lei	Lei nº 12.109 de 26 de novembro de 2001 - Dispõe sobre a Política Estadual da Pessoa Idosa	2001
Plano	Decreto nº 40. 190, de 10 de dezembro de 2013 - Plano Estadual de Atenção Integral à Pessoa Idosa – PEAIFI	2013
Decreto	Decreto nº 064/2015 – Dispõe sobre a criação do Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa – NEVIGA, no Município de Garanhuns.	2015
Projeto de Lei	Projeto de Lei nº 2.952/2015 – Cria o Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa de Igarassu – NEVIIG, e dá outras providências	2015
Decreto	Decreto nº 06/2015 – Estabelece a estrutura e regula as atividades do Núcleo de Apoio às Vítimas de Violência - NAVV no Município de Jaboatão dos Guararapes;	2015

<sup>37</sup> Segundo Bardin (2011), o *corpus* significa a soma dos documentos que serão analisados na pesquisa.

Fonte: Elaboração própria, 2019.

A busca e a análise desses documentos devem ser valorizadas e apreciadas, sendo de grande importância fazer o uso de documentos nas pesquisas das áreas humanas e sociais, pois contêm uma riqueza de informações que ainda não receberam nenhum tratamento científico. Os documentos “podem nos dizer muitas coisas sobre a maneira na qual os eventos são construídos, as justificativas empregadas, assim como fornecer materiais sobre os quais baseiam investigações mais aprofundadas”. (MAY, 2004, p. 205 apud MENDONÇA, 2013, p. 235). Concordamos também com Cellard (2008) quando justifica o uso de documentos e aprecia a riqueza de informações que deles podemos extrair:

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELLARD, 2008, p. 295).

A escolha desses documentos se deu a partir de alguns questionamentos aos próprios: Quais os objetivos formalizados nas legislações que criaram os Núcleos de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa nos referidos municípios? Estão de acordo com os objetivos do PEVI? E nas legislações estaduais, como o Plano Estadual de Atenção Integral à Pessoa Idosa (2013) e a Política Estadual da Pessoa Idosa (2001), enquanto instrumentos de gestão e representação da posição do Estado frente o compromisso com as pessoas idosas no estado de Pernambuco, qual a relação destes documentos com a proposta do PEVI e seus objetivos? O que essas legislações trazem sobre implementação de fluxos de atendimento às pessoas idosas vítimas de violência, articulação da rede de proteção à pessoa idosa vítima de violência e ampliação da notificação compulsória?

A técnica utilizada para análise documental foi a análise de conteúdo, a qual nos permitiu realizar o tratamento das informações contidas nos documentos e extrair deles a essência das mensagens transmitidas. Laurence Bardin designa o termo análise de conteúdo como

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de

conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 47).

Para a autora, a análise de conteúdo consiste em uma técnica que se pode aplicar em discursos diversos e a todas as formas de comunicação, seja qual for o suporte (Bardin, 2011). Dessa forma, ao realizar essa análise, é possível “compreender as características, estruturas ou modelos que estão por trás dos fragmentos de mensagens tomadas em consideração” (CÂMARA, 2013, p. 182) e assim, nesse estudo, perceber através da análise dos documentos como vem se materializando essas categorias de análise acerca da implementação do PEVI nos municípios pernambucanos: Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns.

Segundo Bardin (2011), a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais, a saber: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na primeira fase da análise de conteúdo, a pré-análise, é feita a escolha dos documentos a serem analisados. Em seguida a segunda fase ou fase de exploração do material com a escolha das unidades de codificação, adotando os procedimentos de *codificação, classificação e categorização* e por fim a fase do tratamento dos resultados, procurando torná-los significativos e válidos.

De acordo com Bardin (2011), a codificação corresponde ao momento em que dados brutos do texto são transformados, por recorte, agregação e enumeração, permitindo atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão. Esse procedimento compreende três etapas: o recorte, a enumeração e a escolha de categorias. O recorte é a escolha das unidades de análise e nessa pesquisa trabalhamos com unidades de registro, mais especificamente com temas, pois “com a análise temática, busca-se descobrir os núcleos de sentido da informação cuja presença ou frequência, a partir de inferências, vão trazer respostas às indagações do pesquisador” (MENDONÇA, 2013, p. 243-244). A classificação e categorização dos dados facilitam a análise e interpretação dos dados levantados.

A interpretação deverá ir além do conteúdo manifesto dos documentos, pois, interessa ao pesquisador o conteúdo latente, o sentido que se encontra por trás do imediatamente apreendido (CÂMARA, 2013, p. 188). É imprescindível que durante a interpretação dos dados voltemos aos marcos teóricos pertinentes à investigação, pois eles dão o embasamento e as perspectivas significativas para o estudo. Essa relação entre os dados obtidos e a fundamentação teórica é que dará sentido à interpretação (CÂMARA, 2013, p. 189). Para esta pesquisa, as inferências foram feitas a partir de determinadas

informações específicas codificadas encontradas nos textos dos documentos, possibilitando ir além da aparência do texto, chegando à sua essência.

Dessa forma, nesse estudo, a pré - análise consistiu na escolha os documentos para compor o *corpus* de análise, conforme apresentados no Quadro 2. Os documentos são públicos, facilmente encontrados na página de Legislação Estadual de Pernambuco, no Diário Oficial do Municípios do Estado de Pernambuco e nos sites das Prefeituras dos municípios estudados. Dos documentos lidos, foram extraídas todas as partes que faziam menção às categorias centrais de análise: estruturação de fluxos de atendimento às pessoas idosas vítimas de violência, articulação da rede de proteção à pessoa idosa vítima de violência e ampliação da notificação compulsória com o propósito de identificar através dos documentos selecionados como esses caminhos para o enfrentamento à violência contra a pessoa idosa se materializam nessas legislações estaduais.

Para tanto, partimos de alguns pressupostos teóricos que nortearam o estudo. Além da superação das representações sociais negativas acerca do envelhecimento e da velhice por parte da sociedade, o Estado deve colocar em prática e atender os direitos e políticas assegurados em lei. A inclusão social e o exercício da cidadania, o acesso à saúde de qualidade, à renda, à moradia digna, à convivência intergeracional, a falta de equipamentos públicos para a pessoa idosa e o enfrentamento das diversas formas de violência são exemplos dos desafios que precisam ser enfrentados pelas políticas públicas existentes. O enfrentamento à violência contra as pessoas idosas envolve sensibilização e informação sobre a problemática, diagnóstico das demandas, particularidades e ações intersetoriais. É preciso prevenir e problematizar as causas e modificar as circunstâncias que as favorecem. É necessário implementar uma rede social de proteção que seja capaz de amparar não apenas o idoso, mas também sua família. Considerando a diversidade de atores e instituições, tem-se mostrado necessária a definição de um fluxo de recebimento e atendimento às pessoas idosas que estão vivenciando alguma situação de violência, cabendo ao Estado cumprir essa função de fundamental importância nos municípios. Quando publicado o Estatuto do Idoso ficou determinada a comunicação obrigatória pelos profissionais da saúde aos órgãos competentes dos casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra os(as) idosos(as). Em 2011, o artigo 19 do Estatuto do Idoso foi alterado pela Lei no 12.461, que estabeleceu a notificação compulsória dos atos de violência praticados contra o idoso atendido em serviço de saúde. A vigilância de violências, instrumentalizada por meio da ficha de notificação, é parte da estratégia do SUS frente à violência, assim como os Núcleos de Prevenção de Violência e Promoção,

e tem como principal objetivo dar visibilidade ao fenômeno da violência, que se constitui enquanto problema social, de saúde e de segurança pública.

A terceira etapa da pesquisa consistiu no tratamento e análise do material empírico coletado. A pesquisa de natureza quanti-qualitativa utilizou para a coleta de dados entrevista aberta semiestruturada realizada *in loco* com os sujeitos constituintes da amostra representativa, a saber: Procuradora do Ministério Público de Pernambuco e Coordenadora do Programa Caravana da Pessoa Idosa; Assistente Social da equipe do Programa Caravana da Pessoa Idosa; Coordenação e componentes técnicos das equipes do Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa de Igarassu – NEVIIG, do Núcleo de Apoio à Vítima de Violência – NAVV e do Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa de Garanhuns – NEVIGA.

A amostra dos sujeitos informantes para esta pesquisa de campo foi delimitada considerando aqueles que participaram da criação do PEVI e participam do processo de implementação do PEVI e os sujeitos envolvidos na execução do PEVI nos Núcleos dos referidos municípios, conforme Quadro 3 abaixo:

**Quadro 3 – Perfil e local de atuação dos(as) entrevistados(as)**

<b>Entrevistadas(os)</b>	<b>Função</b>	<b>Local que atua</b>
1	Procuradora de Justiça do Ministério Público de Pernambuco e Coordenadora do Programa Caravana da Pessoa Idosa	Ministério Público de Pernambuco
2	Analista Ministerial - Assistente Social	Ministério Público de Pernambuco
3	Assistente Social – Coordenação do NEVIIG	NEVIIG
4	Psicólogo (a)	NEVIIG
5	Assistente Social	NEVIIG
6	Chefe de Núcleo - Assistente Social	NAVV

7	Chefe de Núcleo - Apoio Jurídico	NAVV
8	Auxiliar Administrativo	NEVIGA
9	Coordenação Administrativa	NEVIGA

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Para Triviños (1987, p. 152), a entrevista semiestruturada “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade, [...] além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações”. A entrevista é uma técnica que possui vantagens e limitações. Algumas de suas vantagens são: permite uma maior flexibilidade, a obtenção de dados que não se encontram nas fontes documentais e possibilita informações mais precisas. Quanto às limitações, é possível que ocorra uma dificuldade de expressão de ambas as partes, incompreensão por parte do informante, retenção de alguns dados importantes, requisita mais tempo para sua realização.

Anteriormente, já havia sido realizado um contato prévio com a equipe da Caravana da Pessoa idosa – MPPE e com Coordenadores de cada Núcleo para informar sobre a pesquisa e o objetivo que se pretendia alcançar com a avaliação de processo da implementação do PEVI.

A presente pesquisa foi avaliada e aprovada pelo Comitê de Ética da UFPE, com Parecer Consubstanciado de número 3.314.866, CAAE: 10501519.8.0000.5208. no dia 09 de maio de 2019.

Antes de iniciar as entrevistas, os(as) participantes foram esclarecidas que a participação seria livre e espontânea e ficaram cientes das informações sobre os procedimentos metodológicos, análise dos dados, riscos e benefícios, preservação do sigilo e privacidade dos voluntários da pesquisa através dos documentos exigidos pelo Comitê de Ética em Pesquisa – CEP. Todas fizeram a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e ao concordarem, assinaram o Termo. Com anuência de cada uma, as entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas.

A preservação do anonimato das entrevistadas se expressou no corpo do trabalho através da utilização das siglas dos Núcleos: NEVIIG, NAVV e NEVIGA para as

respostas relacionadas a cada Núcleo específico e CARAVANA DA PESSOA IDOSA quando as respostas se referissem à equipe do Programa.

Após a coleta de dados das entrevistas, estes foram registrados, organizados e analisados. Foi utilizada a metodologia de Sonia Miriam Draibe para avaliar os sistemas e subprocessos de implementação, articulando com a revisão bibliográfica correspondente às categorias analíticas e com a análise de documentos para responder à pergunta de pesquisa se o Protocolo de Enfrentamento à Violência ao Idoso (PEVI) vem sendo eficaz em sua implementação nos municípios pernambucanos de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns?, atender aos objetivos específicos e conformar a hipótese do trabalho.

Avaliamos a implementação dos seguintes objetivos do PEVI e se esses objetivos planejados foram alcançados: 1) Estruturação de Fluxo de atendimento à pessoa idosa vítima de violência com a identificação e definição de competências institucionais nas redes: de segurança, saúde, assistência social e jurídica, 2) Aperfeiçoamento da comunicação interinstitucional e da interlocução entre as políticas públicas propostas para o enfrentamento da questão; 3) Aperfeiçoamento do registro e ampliação das notificações compulsórias, articulados com a caracterização dos seguintes sistemas ou subprocessos de implementação, segundo Draibe (2001, p. 31): elementos do sistema gerencial e decisório, processos de divulgação e informação, processos de capacitação, processos de seleção, sistemas logísticos e operacionais, processos de monitoramento e avaliação internos, o que a autora chama de *a anatomia do processo geral de implementação*.

Consideramos esses sistemas ou subprocessos como questões estratégicas para a avaliação da implementação do PEVI e por serem úteis para atingir o propósito central dessa avaliação que é identificar os fatores que facilitam e impedem o PEVI atingir seus objetivos da melhor forma possível nos municípios pilotos que estão implementando suas ações. Corroboramos com o esboço de Figueiredo & Figueiredo (1986) sobre o objetivo da avaliação de processo, a qual reside em detectar a eficácia do programa, isto é, relacionar os produtos com os objetivos traçados.

Segundo Draibe (2001), os sistemas e subprocessos avaliados são múltiplos e flexíveis, adequam-se às realidades investigadas, de forma que contribuam para o alcance dos objetivos propugnados na avaliação.

O *Sistema gerencial e decisório* foi avaliado tomando como referência a condução e impulsionamento da implementação, trazendo características que o identifica

relacionadas aos graus de centralização ou descentralização, autonomia ou dependência e podendo-se compreender aspectos associados à capacidade do gestor de tomar decisões.

Os *processos de divulgação e informação* estão relacionados às modalidades e estratégias de divulgação do PEVI por parte da Caravana da Pessoa Idosa e dos Núcleos em seus municípios, assim como a divulgação e informação das demandas que lhes competem e das informações às pessoas idosas e pessoas idosas vítimas de violência sobre seus direitos e sobre os serviços disponíveis na Rede do município.

Os *processos de seleção e capacitação* embora não estejam explícitos no Projeto do PEVI, estão entre os sistemas e processos propostos por Draibe (2001) e consideramos estratégias importantes de serem avaliadas. A avaliação do processo de seleção incidiu sobre a estratégia de seleção dos municípios pilotos que realizaram a pactuação das ações do PEVI e sobre os recursos humanos. A avaliação da estratégia de capacitação incidiu sobre se foram realizadas ou não capacitações e qual a percepção dos implementadores a respeito desse processo.

Quanto aos *sistemas logísticos e operacionais* serão avaliados os recursos financeiros e materiais. Se os primeiros são suficientes para os objetivos propostos ou se podem ser maximizados em benefício dos próprios objetivos e se a base material (equipamentos coletivos, equipamentos de comunicação, serviços de transportes etc.), na qual as ações do PEVI nos Núcleos se apoiam, é suficiente e de qualidade.

A avaliação do *processo de monitoramento e avaliação*, segundo Draibe (2001, p. 34), seja qual for a forma avaliativa utilizada, trata-se de saber: se este procedimento é regular, se seus conteúdos e métodos contribuíram/contribuem para a melhora da implementação e para a maior efetividade do programa, se ocorreram correções de processos e procedimentos, como resultado das evidências coletadas no monitoramento, se seus resultados foram adequadamente sistematizados e socializados entre instituições e técnicos participantes. A avaliação desse processo esteve relacionada ao monitoramento das ações do PEVI.

Dessa forma, compreendemos que esses processos e sistemas se relacionam diretamente aos fatores que facilitam e e/ou dificultam a implementação das ações do PEVI.

### **4.3 Avaliando o processo de implementação do PEVI nos municípios pernambucanos: Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns**

Partindo da análise documental, para iniciarmos a construção da resposta ao problema de pesquisa, analisamos tanto nas legislações municipais quanto nas estaduais se nelas estão incorporados os três principais objetivos do PEVI: 1) Estruturação de Fluxo de atendimento à pessoa idosa vítima de violência com a identificação e definição de competências institucionais nas redes: de segurança, saúde, assistência social e jurídica; 2) Aperfeiçoamento da comunicação inster institucional e da interlocução entre as políticas públicas propostas para o enfrentamento da questão; e 3) Aperfeiçoamento do registro e ampliação das notificações compulsórias.

O objetivo do PEVI de estruturar um fluxo de atendimento à pessoa idosa vítima de violência com a identificação e definição de competências institucionais possui a finalidade de evitar sobreposição de ações nos municípios e possibilitar uma maior integração das ações entre os órgãos da Prefeitura Municipal, principalmente nas áreas de: segurança, saúde, assistência social e jurídica. A criação de fluxos de atendimento expõe quais as providências cada órgão deve assumir diante dos casos e qual o tratamento dispensará dentro de suas especificidades de atuação, assim como o estabelecimento da comunicação e os encaminhamentos necessários entre os órgãos, isso evita que vítimas e familiares percorram diversas instituições sem resolutividade.

Os fluxogramas de atendimento às vítimas de violência não se faz importante apenas às pessoas idosas, mas também a outros grupos como crianças e adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência, indígenas e população LGBT para dar visibilidade aos casos e tornar a questão pública, envolvendo instituições governamentais e não governamentais. No entanto, a violência é um problema social que possui determinantes estruturados pelo capitalismo brasileiro, como: a desigualdade social, política, econômica e de gênero, preconceitos, discriminação, com herança patrimonialista, patriarcal e escravocrata e as políticas públicas são instrumentos que fazem parte do movimento do capitalismo, utilizadas pelo Estado para conseguir diminuir a insatisfação da classe subalternizada, diminuindo a pobreza e fazendo aderir os subalternos ao projeto societário da classe dominante.

O município, ao assumir ações para aperfeiçoar a comunicação institucional e a interlocução entre as políticas públicas para enfrentamento da violência contra a pessoa

idosa, caminha para a realização de um trabalho em rede, interdisciplinar e de forma integrada, dentro de uma perspectiva ampliada, para um atendimento mais rápido pelas instituições públicas de prestação de serviços, garantia e usufruto dos direitos pela pessoa idosa, discussão e proposição de políticas públicas para a pessoa idosa e a prevenção e enfrentamento a todo e qualquer tipo de violência praticada contra essa população.

A notificação das violências têm-se mostrado um importante fator para o seu enfrentamento, principalmente para dar suporte à construção de políticas públicas. O art. 19 do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), alterado pela Lei 12.461/2001, prevê que os casos de suspeita ou confirmação de violência praticada contra idosos serão objeto de notificação compulsória pelos serviços de saúde públicos e privados à autoridade sanitária. Essa obrigatoriedade permite dar uma maior visibilidade a tal fenômeno com informações quantitativas e circunstanciadas, gerando informações para a compreensão desse agravo e apoiar a organização de serviços, a formação e o fortalecimento das redes intra e intersetoriais.

Então, aperfeiçoar o registro e ampliar a notificação compulsória, além de mudar o quadro da subnotificação sobre doenças, lesões e traumas provocadas por causas violentas em idosos (as), ajuda a “perceber a gravidade dos problemas e a observar onde devem ser realizados investimentos de prevenção e de cuidados, por parte do sistema de saúde e das políticas sociais de proteção” (BRASIL, 2005, p. 15).

A partir dos documentos analisados, recortamos destes as unidades de registro que nos possibilitaram apreender o quanto que a legislações trazem sobre as ações propostas pelo PEVI.

#### **Quadro 4 – Categorias de análise nos documentos**

<b>Objetivos do PEVI</b>	<b>Unidades de registro</b>	<b>Frequência de aparecimento nos documentos</b>
1) Estruturação de Fluxo de atendimento à pessoa idosa vítima de violência com a identificação e	Compete ao NEVIGA delimitar fluxo de atendimento e encaminhamentos na rede de atendimento à saúde e assistência;	4

<p>definição de competências institucionais nas redes: de segurança, saúde, assistência social e jurídica;</p>	<p>O NEVIIG funcionará como fluxo de referência para notificação dos casos de violações contra a pessoa idosa;</p> <p>A Secretaria de Assistência e de Saúde de Igarassu deverão implantar o Fluxo de Referência de Enfrentamento à Violência Contra o Idoso, de modo intersetorial;</p> <p>Estímulo aos municípios para organização de um fluxo efetivo de encaminhamento e solução de queixas de violência e violação do direito de pessoas idosas;</p>	
<p>2) Aperfeiçoamento da comunicação inster institucional e da interlocução entre as políticas públicas propostas para o enfrentamento da questão;</p>	<p>Atuação operacional integrada com o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública dos três níveis de poder;</p> <p>Criação de mecanismos que permitam o fácil acesso das vítimas de violência aos serviços disponíveis na rede municipal;</p> <p>Trabalhar de forma articulada com todas as secretarias do município para dar uma assistência qualificada ao idoso vítima de violência;</p> <p>Reuniões mensais com todas as instituições públicas e privadas que recebem esta demanda e com o Ministério Público;</p> <p>O NEVIGA apresentará mensalmente em reunião intersetorial relatório mensal de ocorrências;</p> <p>Oficiar aos órgãos de fiscalização quando se tratar de violações aos direitos dos idosos;</p> <p>Remeter relatório de todas as atividades, trimestralmente, ao Conselho Municipal dos Direitos do Idoso;</p> <p>Promoção da articulação e intersectorialidade na implementação das políticas públicas voltadas à população idosa;</p>	<p>10</p>

	<p>Articulação com empresas públicas e privadas para reinserção da pessoa idosa egresso do Sistema Prisional no mundo do trabalho;</p> <p>Articular a rede estadual de proteção da pessoa idosa;</p>	
<p>3) Aperfeiçoamento do registro e ampliação das notificações compulsórias</p>	<p>Eixo Saúde – Atividade: Notificar os casos de violência contra a pessoa idosa;</p> <p>O NEVIGA tem como objetivo realizar a Notificação Compulsória Obrigatória e encaminhar para vigilância epidemiológica;</p> <p>O NEVIGA tem como objetivo encaminhar cópias das notificações para o Ministério público e relatório mensal de denúncias recebidas pelo Núcleo;</p>	3

Quanto à categoria *Estruturação de Fluxo de atendimento à pessoa idosa vítima de violência*, apenas no Decreto nº 06/2015, que é o Decreto que estabelece a estrutura e regula as atividades do Núcleo de Apoio às Vítimas de Violência no Município de Jaboatão dos Guararapes/PE, não se menciona sobre estruturar um fluxo de atendimento à pessoa idosa vítima de violência no município, embora entre os serviços de atendimento prestados pelo NAVV, está o de “encaminhamento para Rede de atendimento do município, no âmbito de sua competência”. Como já informado, antes do município de Jaboatão dos Guararapes implantar as ações do PEVI, o NAVV já existia, então passou a ser o Núcleo de referência para recebimento das denúncias de violência contra a pessoa idosa e dos casos notificados no âmbito da Rede SUS municipal, mas deveria ser reforçado na legislação o estímulo ao município em criar fluxos de atendimento. É importante ressaltar que, na prática, para os três municípios pilotos que implantaram o PEVI foram definidos modelos de fluxos de atendimento à pessoa idosa vítima de violência durante as oficinas realizadas junto com o Ministério Público de Pernambuco.

No âmbito estadual, a Política Estadual da Pessoa Idosa (2001) em nada faz referência sobre a implantação de fluxos de atendimento nos municípios ou sobre a construção de uma referência para atuações institucionais no município. Já o Plano

Estadual de Atenção Integral à Pessoa Idosa (2013), no eixo *Combate à Violência e Maus-Tratos Contra a Pessoa Idosa*, entre as suas atividades está a de “estímulo aos municípios para organização de um fluxo efetivo de encaminhamento e solução de queixas de violência e violação do direito de pessoas idosas”.

O Plano Estadual, assim como a Política Estadual, traduzem o compromisso do Governo do Estado de Pernambuco com a efetivação dos direitos da pessoa idosa, no entanto o processo de formulação do Plano foi participativo com uma construção intersetorial, privilegiando o diálogo com o Conselho Estadual da Pessoa Idosa. O Plano levou em conta as deliberações das três Conferências Estaduais e Nacionais de Direitos da Pessoa Idosa e os marcos regulatórios existentes nos âmbitos local, nacional e internacional. Dessa forma, compreendemos que quando há participação da sociedade civil em processos do ciclo de políticas públicas, as ações a serem implementadas acabam levando em conta as demandas trazidas pelos grupos da Sociedade Civil Organizada e a política acaba atingindo o interesse de todos.

Embora o Plano Estadual de Atenção Integral à Pessoa Idosa esteja baseado nos princípios e diretrizes da Política Estadual da Pessoa Idosa, ele traz novas perspectivas para a realização dos direitos da pessoa idosa com ações estratégicas organizadas por direitos e/ou temas prioritários, como por exemplo o Combate à Violência e Maus-tratos Contra a Pessoa Idosa e a Requalificação da estrutura de Proteção Integral à Pessoa Idosa, com uma visão mais ampliada para nortear a implementação das políticas, através da intersetorialidade, articulação entre a rede estadual de proteção da pessoa idosa, atendimento integral etc.

Ao analisar a categoria *Aperfeiçoamento da comunicação inster institucional e da interlocução entre as políticas públicas propostas para o enfrentamento da questão*, todos os documentos fazem alguma referência a esse objetivo. Foram recortadas dez unidades de registro, com destaque para: o trabalho de forma integrada, articulada e a intersetorialidade.

O enfrentamento à violência contra as pessoas idosas envolve muitas particularidades e ações intersetoriais. É importante criar condições que modifiquem as circunstâncias que favorecem essa violência e implementar uma rede social de proteção que seja capaz de amparar não apenas o idoso, mas também sua família. Assim, é importante que os municípios, com base em sua realidade, executem trabalho em rede com a devida articulação constante entre os profissionais das diversas instituições, pois a efetivação desse trabalho é a melhor forma de auxiliar as pessoas idosas vítimas de

violência e seus familiares. Dessa forma, “a estratégia intersetorial, com a efetivação de trabalhos simultâneos para obtenção de resultados integrados, remete-nos ao trabalho em rede, com a interconexão dos atores envolvidos” (GARAIAU, 2013, p. 5).

Uma vez perfazendo a ação intersetorial, as redes de base local e/ou regional, reclamam por valorização e qualificação na interconexão de agentes, serviços, organizações governamentais e não governamentais, movimentos sociais e comunidades. Intervir em rede, na atualidade, requer que se estabeleçam, entre as diversas instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços, vínculos horizontais de interdependência e de complementaridade (COMERLATT, 2007, p. 269).

A articulação da rede é primordial para pensar possíveis intervenções para os usuários e, principalmente, propor políticas públicas para materializar seus direitos. É essencial para tomar os problemas sociais como “singulares”, que a partir de um exercício de compreensão da realidade em sua totalidade e da mediação, passam a ser compreendidos e a serem tomados de maneira universal. Dessa forma, as demandas que chegam de maneira individualizada podem ser apreendidas compreendendo-se os determinantes das relações sociais.

A intersetorialidade é uma resposta aos processos de organização das políticas públicas no âmbito local e à ineficácia dos modelos setorializados, permitindo que os gestores possam enfrentar os problemas sociais a partir de novas possibilidades de gestão democrática e participativa das cidades, impactando positivamente na condição de vida da população. Assim, a intersetorialidade é entendida como

(...) a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população num movimento de reversão da exclusão social.” (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1997, p. 24 apud ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 87)

O cotidiano das políticas públicas está enraizado em práticas fragmentadas e descontínuas que dispersam recursos e têm alcance limitado, com prejuízo aos seus impactos. Para que essas práticas deixem de ser uma característica das políticas públicas, é preciso pensar na intersetorialidade como uma saída.

Junqueira (2004, p. 29) ainda destaca que,

A intersetorialidade como um meio de intervenção na realidade social exige articulação de instituições e pessoas, para integrar e articular saberes e

experiências estabelecendo um conjunto de relações, constituindo uma rede [...]. Nas redes, os objetivos definidos coletivamente, articulam pessoas e instituições que se comprometem em superar de maneira integrada os problemas sociais.

Com relação à categoria *Aperfeiçoamento do registro e ampliação das notificações compulsórias*, destacamos apenas três unidades de registro, das quais uma foi do Plano Estadual de Atenção Integral à Pessoa Idosa e as outras duas constavam no Decreto 064/2015, que dispõe sobre a criação do Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa – NEVIGA, no Município de Garanhuns.

Com a publicação da Portaria nº 104, de 25 de janeiro de 2011, e posteriormente da Portaria nº 1.271, de 6 de junho de 2014, a notificação de violências passou a integrar a lista de notificação compulsória, universalizando a notificação para todos os serviços de saúde. A ficha de notificação individual deve ser utilizada para notificação de qualquer caso suspeito ou confirmado de violência doméstica/intrafamiliar, sexual, autoprovocada, tráfico de pessoas, trabalho escravo, trabalho infantil, tortura, intervenção legal e violências homofóbicas contra as mulheres e os homens em todas as idades (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011, p. 19).

A notificação de violência contra a pessoa idosa é uma exigência legal e é uma obrigação institucional, cabendo aos serviços, aos(as) gestores(as) e/ou aos(as) profissionais “a responsabilidade de realizar a notificação compulsória em conformidade com a legislação vigente. Compete à gestão local definir estratégias de acompanhamento dos casos e dar suporte aos profissionais” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011, p. 19).

Com a implementação do PEVI, os Núcleos de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa municipal devem subsidiar a Vigilância Epidemiológica a notificar os casos suspeitos ou confirmados de violência contra a pessoa idosa, que em articulação e integração com a rede de atenção e proteção às pessoas vítimas de violências pode ser um importante instrumento para a organização da gestão e dos serviços de atendimento.

O aperfeiçoamento do registro é importante e se faz com a divulgação, informação, orientação e capacitação para o correto e padronizado preenchimento da ficha de notificação. Com uma notificação qualificada, as informações podem vir a subsidiar o planejamento, o monitoramento, a avaliação e a execução de políticas públicas integradas e intersetoriais visando à redução da morbimortalidade decorrente das violências, assim como promover a saúde, a cultura de paz, a equidade e a qualidade de vida, de forma efetiva. A preocupação em ampliar as notificações é para que a violência perpetrada contra esse segmento saia da invisibilidade, revelando sua magnitude,

tipologia, gravidade, perfil das pessoas envolvidas, localização de ocorrência e outras características dos eventos violentos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011, p. 8) e, conseqüentemente, para a implantação e o aperfeiçoamento das políticas de enfrentamento à violência.

Portanto, o Plano Estadual de Atenção Integral à Pessoa Idosa, enquanto referencial teórico e político, com estratégias e diretrizes elaboradas pelo Governo do Estado de Pernambuco junto com a sociedade civil para dar suporte à elaboração de programas e projetos estaduais e municipais, traz as três estratégias que correspondem aos principais objetivos do PEVI que são: Estímulo aos municípios para organização de um fluxo efetivo de encaminhamento e solução de queixas de violência e violação do direito de pessoas idosas; Articular a rede estadual de proteção da pessoa idosa; Notificar os casos de violência contra a pessoa idosa.

Nesse sentido, a responsabilidade do Estado precisa refletir nos governos locais. Cabe aos gestores municipais realizar um levantamento situacional sobre as pessoas idosas no município (quantas são, onde estão, onde vivem, que necessidades têm...), ter vontade política e colocar como prioridade na agenda política a formulação e implementação de políticas, programas e projetos para a pessoa idosa, garantindo o financiamento adequado para atender às demandas do município e a realização plena dos direitos da pessoa idosa junto com os atores estratégicos, parcerias e redes de apoio.

## **I Sistema gerencial e decisório**

O processo de implementação do PEVI nos referidos municípios apoiou-se na estrutura organizacional do Programa Caravana da Pessoa Idosa - Ministério Público de Pernambuco, o qual conduziu e coordenou todas as ações junto aos atores estratégicos, parceiros e redes de apoio dos municípios.

Para avaliar esse sistema na implementação do PEVI nos municípios pernambucanos realizamos duas perguntas. Uma abordando como os sujeitos avaliam a gestão da Caravana da Pessoa Idosa na implementação do PEVI a nível de Ministério Público de Pernambuco, e outra refere-se à avaliação da Coordenação dos Núcleos quanto à capacidade de gerir as atividades do Núcleo, tomar decisões e propor ações no município. Desse modo, discorreremos a seguir sobre a percepção dos sujeitos da pesquisa de campo a esse respeito.

Indagamos aos implementadores das ações do PEVI como avaliam a gestão da Caravana da Pessoa Idosa na condução da implementação das ações do PEVI junto aos municípios.

Todos(as) os(as) profissionais dos Núcleos entrevistados avaliaram toda a condução da implementação do PEVI pela Programa Caravana da Pessoa Idosa como de grande importância para impulsionar o município a fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as pessoas idosas vítimas de violência, embora alguns participantes da entrevista não tenham participado da equipe inicial que trabalhou na implantação do PEVI no município, mas avaliaram a iniciativa como positiva.

*A Caravana da Pessoa Idosa no processo de implementação do PEVI conduz as ações pensando junto com o promotor de justiça que atua no município e com os gestores, sendo uma negociação e pactuação horizontal e respeitando o direcionamento do município, dando direcionamentos e ajustando alguns pontos de intervenção. (CARAVANA DA PESSOA IDOSA, entrevista concedida em 02/07/2019).*

Nesse percurso, o Ministério Público assume um lugar de transição, não fica como tutor da ação permanentemente, dizendo o que deve fazer e como deve ser feito no município. A implementação do PEVI no município se inicia pela Caravana da Pessoa Idosa, mas a continuidade e aprimoramento das ações é garantida pela gestão local, a partir do momento em que toda discussão se consolida e é estruturado o Protocolo e suas intenções no município.

*O PEVI é, primeiramente, materializado no município junto com os Prefeitos e Promotor de Justiça local e o objetivo do PEVI é ser característico daquele município, tem que ser de acordo com a realidade local, pois cada município tem suas nuances e também quem vai receber as demandas dos idosos é o Promotor de Justiça, então se o promotor não tiver interesse nesse trabalho isso torna-se o principal ponto de rompimento para os objetivos serem alcançados. É um projeto que começa na Caravana, mas a gestão termina no município, esta precisa comprar a ideia, assumir e apresentar contrapartidas (CARAVANA DA PESSOA IDOSA, entrevista concedida em 02/07/2019).*

*A Caravana da Pessoa Idosa tem uma função como se fosse de mediadora de pessoas que querem se ajudar, seja a Prefeitura que quer ajudar, seja o promotor local que quer ajudar, então a Caravana simplesmente faz a convergência aparando as arestas e soltando as amarras dos municípios. E como a Caravana é um órgão de fora, tem essa função de mediar, de lembrar qual é o objetivo máximo da ação (CARAVANA DA PESSOA IDOSA, entrevista concedida em 02/07/2019).*

No geral, existe a percepção entre os(as) entrevistados(as) de que com a intervenção do Ministério Público junto aos gestores, a política pública acaba sendo induzida e construída no âmbito municipal.

*A equipe da Caravana da Pessoa Idosa foi super eficiente, a coordenadora criou todas as reuniões e participou de todas ativamente, criou uma oficina que foi muito importante até para sensibilizar os órgãos que estavam envolvidos, não só na implantação do PEVI, mas também durante todo o processo de acompanhamento também tem dado todo o suporte, à nível de esclarecimento, à nível de condução mesmo, acho que foi excelente o acompanhamento e suporte dado ao Núcleo. A Caravana da Pessoa Idosa sempre foi muito presente durante todo o processo (NEVIIG, entrevista concedida em 07/06/2019).*

*Eu gosto muito desse trabalho do Ministério Público de se envolver com as pessoas, com as instituições e nos dar o bem-estar de ter o alicerce da Instituição na condução das ações para fazer as coisas corretas. Isso nos deixa mais fortes e completas. O Ministério Público, enquanto instituição facilitadora, dá a abertura para outras instituições chegarem e levarem à Instituição as demandas e problemáticas não resolvidas na Rede de Atenção, na busca por soluções e para cobrar a intervenção no município (NEVIGA, entrevista concedida em 01/08/2019).*

O Estado deve ser ampliado para a garantia de direitos e o Ministério Público, enquanto instituição “guardiã do Estado Democrático de Direitos” que atua em favor da parcela da população mais vulnerável, na qual se incluem as pessoas idosas, deve criar ações que possam cobrar, fiscalizar e provocar os gestores e a sociedade civil a implementarem políticas, programas, projetos e ações que ampliem a garantia e usufruto de direitos por essa população, criando condições materiais para que as pessoas vivam com dignidade.

Esse papel o Ministério Público de Pernambuco, através do Programa Caravana da Pessoa Idosa, realizou com êxito no processo de implementação do PEVI nos municípios pilotos, embora a tentativa de implementar em outros municípios tenha falhado seja pela falta de interesse do Promotor de Justiça local ou falta de vontade política dos gestores municipais.

A outra pergunta indagou para os sujeitos entrevistados que compõem a equipe de cada Núcleo como avaliam a Coordenação do Núcleo quanto à capacidade de gerir as atividades do Núcleo, tomar decisões e propor ações no município.

*O NAVV é um órgão que recebe denúncias de violências contra quatro segmentos: pessoa idosa, pessoa com deficiência, igualdade racial e LGBT. Não temos uma coordenação específica para o NAVV, tem a Gerente da*

*Secretaria de Direitos Humanos que responde pelo NAVV. Na nossa opinião, a Gerente é bem atuante no município, apesar de ela ser responsável por toda Secretaria, ela consegue ser bem atuante. Não consegue está diariamente com a gente, orientando e monitorando as atividades, ela até nos dá essa autonomia. Consegue propor ações, tem uma relação boa com a Rede, ela é bem dinâmica. Não realizamos reuniões da equipe com a Gerência com tanta frequência, mas sempre que possível, são realizadas. Existe um Grupo de Trabalho Intersetorial e aí fazemos reunião uma vez por mês com toda a Rede e levamos casos para serem discutidos na reunião e temos conseguido solucionar vários casos nessas reuniões, tanto levamos casos quanto recebemos casos também. Esse GT é do município todo, mas existem também os GTs das regionais, inclusive amanhã iremos participar de uma reunião do GT na Regional II. (NAVV, entrevista concedida em 10/06/2019).*

*Sim, quanto à organização e desenvolvimentos das atividades do Núcleo, atendimentos, acompanhamentos e monitoramento dos casos de violência confirmados, reuniões, estudo de casos, relatórios e demais demandas internas, a coordenadora tem toda capacidade de gerir, tomar decisões e possui liderança. No entanto, com relação às outras demandas que envolve a articulação com a Rede, embora a comunicação com a Rede exista, sinto a necessidade do fortalecimento da Rede. Que essa Rede pudesse sentar-se periodicamente, discutir os casos e as demandas, fazer estudo de caso, mas isso não vem acontecendo, o que é bem complicado, pois a quantidade de demandas que chegam às instituições são gigantes, o corre-corre dos técnicos é enorme e não conseguem se reunir. Até conseguimos provocar e conversar, mas não é algo rotineiro. Até já foi proposto um comitê intersetorial para realizar reuniões com todos os segmentos, mas não aconteceu até o momento, pois a maioria dos técnicos possuem dois vínculos e muitas coisas acontecem e não se consegue formar o comitê. Então fica bastante difícil propor ações e políticas públicas no município sem essa articulação com a Rede de Atenção. (NEVIIG, entrevista concedida em 07/06/2019).*

*A Coordenadora, graças a Deus, tem toda capacidade de gerir o Núcleo, tomar decisões e, propor ações no município, tem uma boa relação com o Ministério Público local, no entanto há uma dificuldade de expandir a comunicação interinstitucional, pois todo mundo é sobrecarregado. Alguns anos atrás a Saúde organizou uma reunião para organizar as ações da Rede, para expor as demandas e necessidades, parcerias, mas infelizmente ficou apenas em uma reunião. Trabalhamos em rede no município, pois diante de um caso de violência confirmado acionamos várias instituições, mas não conseguimos realizar reuniões com a Rede e articular estratégias de ações (NEVIGA, entrevista concedida em 01/08/2019).*

Com a avaliação desse sistema, podemos afirmar que a Caravana da Pessoa Idosa - MPPE detém o poder gerencial da implementação do PEVI, mas não decisório, pois a adesão dos municípios ao PEVI é uma decisão construída horizontalmente em articulação com os atores estratégicos que podem vir a apoiar o Projeto e dar sustentação a sua implementação ou não, consultando gestores, Promotores de Justiça locais, ficando a depender da vontade política do gestor em assumir o PEVI e da anuência do Membro do Ministério Público local.

*Nem sempre é fácil para o Ministério Público conseguir uma abertura no município, as vezes sim, mas existem dificuldades e não é o fato de dizer que é Ministério Público que todas as portas estão abertas, é necessário negociar e quando é um projeto que não vem de cima para baixo é mais complicado ainda. Claro que só vai ter sustentabilidade se for negociado e aí temos que ver a vontade dos atores, a disponibilidade, o interesse e a gente vai até onde dá para negociar e chega o momento que é o município e quando este não quer avançar aí não tem como dá seguimento ao projeto (Caravana da Pessoa Idosa, entrevista concedida em 22/05/2019).*

Os(As) Coordenadores(as) dos Núcleos são avaliados(as) como líderes que possuem capacidade de gerir o Núcleo e suas atividades, de propor ações e como sendo bastante atuantes nos municípios, embora haja uma disparidade de realidades no que diz respeito à fluidez da comunicação interinstitucional e articulação com a Rede do município, ao monitoramento e participação das ações do Núcleo por parte da coordenação.

É ressaltada, pelo NEVIIG e NEVIGA, a dificuldade que possuem em se articular com a Rede, pois a comunicação que deveria envolver políticas públicas de diversos setores funciona de forma incipiente nestes municípios por meio apenas de redes informais de comunicações entre os profissionais, uma vez que não foram criados Comitês Gestores ou Grupos de Trabalhos Intersetoriais e não ocorrem reuniões entre os atores da Rede de Atenção do município nem com os membros que têm o poder de decisão. Já o NAVV, consegue articular com a Rede e realizar reuniões intersetoriais, discutir e solucionar casos ao trocarem informações entre si, havendo uma comunicação entre os profissionais das diferentes políticas públicas.

A visão de trabalho em rede trazida pelo PEVI faz com que o município repense práticas de trabalho individualizadas, focalizadas, que nada garantem o pleno acesso aos serviços oferecidos pela Rede de Atenção e Proteção às pessoas idosas vítimas de violência, e caminhe para práticas articuladas e integralizadas, de enfrentamento das situações concretas, multiplicando esforços e ações de natureza preventiva.

No entanto, na prática, essa articulação não está sendo fácil e ainda é muito precária, pois embora o trabalho em rede busque a cooperação, participação, compromisso, comunicação e co-responsabilidade, as diferentes políticas públicas ainda se apresentam organizadas apenas em seus eixos de atuação, trabalhando de forma independente e muitas vezes atendendo ao mesmo público.

Com uma rede estruturada e articulada, o atendimento torna-se mais ágil, evita sobreposição de ações, aproxima parceiros e fortalece o trabalho um do outro ao assumirem uma postura comprometida e dessa forma é possível construir um verdadeiro

espaço de proteção e defesa de direitos. Um espaço colaborativo que possibilita uma articulação entre as diversas equipes de forma a potencializar os resultados e minimizar as fraquezas, traduzindo-se em serviços públicos com mais qualidade. Essa é a visão que deve estar contida no planejamento das ações no nível local.

## II Processos de divulgação e informação

A avaliação da estratégia de divulgação e informação do PEVI está relacionada tanto a como se dá esse processo no âmbito do Ministério Público de Pernambuco com a divulgação do PEVI, quanto às modalidades de divulgação e informação operacionalizadas pelos executores das ações do PEVI nos municípios. Para avaliar esse processo, perguntamos quais as estratégias de divulgação e informação do PEVI para dar visibilidade às ações do PEVI nos municípios e para aperfeiçoamento da comunicação interinstitucional. Outra pergunta foi se há uma comunicação bem estruturada com a vigilância epidemiológica, de forma que esta notifique e encaminhe os casos ao PEVI.

Segundo informações da Caravana da Pessoa Idosa,

*Temos uma boa divulgação do que é o Projeto, inclusive alguns Estados pediram a referência e material para que viessem a implantar o PEVI. Suas ações são divulgadas internamente aos membros do Ministério Público através das notícias no Diário Oficial. É divulgado externamente em eventos para a sociedade pernambucana, já foi apresentado em Minas Gerais, Brasília, no Conselho Nacional do Idoso, em evento da ONU, MERCOSUL, evento do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Pará. O Projeto do PEVI já foi indicado por duas vezes ao Prêmio Innovare (Concurso de Boas Práticas na área da Justiça), já foi premiado pela Fiocruz como experiência exitosa na área de saúde pública, mesmo sendo um projeto da área de Justiça e Cidadania, além da divulgação através do envio de e-mails, participação em eventos e palestras locais em parceria com instituições públicas e privadas (Caravana da Pessoa Idosa, entrevista concedida em 22/05/2019).*

É possível perceber que a divulgação do PEVI por parte do Ministério Público encontra-se mais centrada entre seus membros internos e membros de outros Estados e gestores de instituições públicas e privadas, com pouca divulgação para a sociedade, sobretudo para as pessoas idosas. A integração e articulação interna entre os membros do MP é importante para estimular a comunicação entre as diversas áreas do MP, favorecendo ações de natureza transversal e coletivas. Já com as demais instituições que formam a rede de proteção da pessoa humana, é importante a comunicação do MP e divulgação de suas ações para ampliar e intensificar parcerias e o trabalho em rede de

cooperação com essas instituições, de forma a multiplicar a atuação do MP e implementar ações de forma coordenada e cooperativa.

O Ministério Público, que tem como visão ser uma instituição próxima do cidadão, transformadora da realidade social, com efetividade e respeito às necessidades atuais e futuras da população, deve fortalecer cada vez mais o diálogo com a sociedade, ampliando as formas de acesso do cidadão à instituição e a divulgação de suas ações. É preciso que a sociedade pernambucana tome conhecimento do PEVI e de tantos outros projetos criados pela instituição. Seja qual for a dimensão do projeto, este deve apoiar-se em mínima divulgação e circulação de informações, pelo menos entre aqueles mais diretamente afetados, os que o vão implementar ou os que dele vão se beneficiar (Draibe, 2001). Então, é necessário que o MP amplie o acesso dos cidadãos às informações básicas necessárias sobre o PEVI – objetivos, fluxos de atendimento, equipamentos e serviços oferecidos no município, núcleo de atendimento etc. – de forma clara, abrangente, ágil, com qualidade e antecipação necessária à realização das atividades, gerando um diálogo capaz de incluir a vontade da população na tomada de decisão dos gestores públicos.

Quanto aos municípios, nas estratégias de divulgação e informação indicadas nas três legislações específicas referentes ao NEVIIG, NAVV e NEVIGA, podemos identificar as seguintes ações referentes a esse eixo que os Núcleos devem executar:

- Promoção e apoio de campanhas socioeducativas de prevenção e enfrentamento à violência, promovendo a formação da população na valorização e implementação da cultura dos direitos humanos;
- Ações que favoreçam a prevenção da violação dos direitos humanos, atendendo e orientando as vítimas quanto a seus direitos e encaminhando casos aos serviços competentes no município;
- Realização de estudos, pesquisas, estatísticas e o levantamento de informações pertinentes às causas, às consequências e à frequência da violência, visando ao aprimoramento das medidas para o seu enfrentamento;
- Fortalecimento de informações às vítimas sobre os direitos legais e sobre todos os serviços disponíveis na rede do município;
- Atuar na Prevenção à Violência contra a pessoa idosa;
- Desenvolver estratégias de sensibilização da comunidade para notificar os casos de violação contra o idoso;
- Oficiar aos órgãos de fiscalização quando se tratar de violações aos direitos dos idosos que ensejem responsabilidade civil, penal ou administrativa;
- Formular relatórios conclusivos e opinativos quanto a denúncias, notícias e atividades referentes às violações dos idosos (DECRETO Nº 06/2015; DECRETO Nº 064/2015; PROJETO DE LEI nº 2952/2015).

O próprio município também tem o papel de divulgar o Núcleo e suas atividades, identificar historicamente como foi constituído, apresentar os objetivos da ação, manter a população idosa informada sobre seus direitos e serviços disponíveis na Rede de

atendimento e de realizar o trabalho de prevenção da violência contra a pessoa idosa. É através dessa divulgação que o Núcleo se torna cada vez mais conhecido entre as instituições e serviços do município e possa facilitar a comunicação interinstitucional e a articulação com a rede de atendimento.

*O Núcleo possui uma boa divulgação. Fazemos plano de atividades anual, cronograma de atividades de acordo com as necessidades e demandas que aparecem no município. Muitas vezes a própria Rede convida o núcleo para palestras. Realizamos atividades nos postos de saúde, fazemos panfletagem, realizamos palestras a cada trimestre nos órgãos da saúde. O NEVIIG tem uma ação preventiva também com atividades de conscientização das famílias sobre violência (NEVIIG, entrevista concedida em 07/06/2019).*

*Realizamos palestras junto a sociedade sobre direitos da pessoa idosa e sobre violência, atividades nos centros de convivência para idosos, com grupos de idosos, fazemos divulgação do NAVV em reuniões com os Grupos de Trabalho das regionais. Temos uma comunicação boa com a vigilância epidemiológica também, onde participamos de um Grupo de Trabalho sobre pessoa idosa e discutimos casos de violências também. Participam desse GT: conselho do idoso, saúde do idoso, vigilância sanitária, o NAVV e assistência social. A partir dessa comunicação entre as políticas, é possível costurar uma articulação com a rede, realizando um trabalho interdisciplinar e intersetorial que garanta o atendimento integral aos idosos vítimas de violência (NAVV, entrevista concedida em 10/06/2019).*

*A gente divulgando dentro das regionais, dentro dos serviços e com grupos de idosos as formas de denúncia tem ajudado sim tanto para as denúncias chegarem quanto as formas de combaterem de uma certa forma a violência. A gente vem conscientizando os idosos dos seus direitos, do que é a violência e isso tem ajudado bastante, embora isso seja bem recente, pois não havia essa informação mais próxima da população do que é a violência e dos meios de denúncia. Antigamente os idosos até tinham uma noção que sofriam violência, mas não sabiam como denunciar, também não sabiam da existência do NAVV, da Secretaria de Direitos Humanos, que poderiam ir ao Ministério Público, isso eles não sabiam. Então, essas palestras dentro dos serviços e com grupos de idosos estão ajudando bastante a deixá-los mais informados e com isso tem crescido o fluxo de denúncias, o que é bom porque a comunidade está respondendo ao trabalho que o NAVV vem fazendo (NAVV, entrevista concedida em 10/06/2019).*

*Sempre estamos participando de atividades e eventos, realizando palestras e divulgação do NEVIGA. Nos meses de junho e outubro essas atividades são intensificadas, devido aos dias 15 de junho, que marca o Dia Mundial de Conscientização da Violência Contra a Pessoa Idosa, e 1º de outubro, Dia do Idoso. São dois meses específicos de divulgação e palestras do Núcleo sobre direitos do idosos e violência (NEVIGA, entrevista concedida em 01/08/2019).*

Os agentes executores conseguem dar visibilidade às ações do PEVI tanto aos atores institucionais quanto à população, através do processo de divulgação e informação nos municípios. A atuação em comunidades e grupos da equipe dos Núcleos é uma estratégia para uma melhor divulgação e conhecimento sobre o PEVI, direitos das pessoas

idosas e sobre o tema da violência contra a pessoa idosa. Avaliamos como momentos de grande importância que propiciam trocas e podem contribuir para a compreensão do propósito do Núcleo naquele município, estimulando o estabelecimento de vínculos com a população local.

Um importante instrumento de divulgação e informação são os Guias do PEVI referentes aos três municípios que aderiram. Os Guias são produtos das discussões dos encontros da Caravana da Pessoa Idosa com os agentes municipais envolvidos, na fase inicial da implementação, quando realizados os diagnósticos e discussões sobre as realidades municipais e levantamento de toda Rede de Atenção e principais competências. Os Guias foram elaborados em material gráfico e divulgados na Rede de atendimento público local.

O Guia contém dados dos municípios, as etapas de construção do PEVI, apresentação de toda Rede de serviço e modelo de fluxo adotado no município, que são informações que facilitam o encaminhamento da demanda e a identificação dos serviços existentes, além de estarem disponíveis também no site do Ministério Público de Pernambuco, na página da Caravana da Pessoa Idosa.

No entanto, muitas demandas deixam de ser discutidas, problematizadas, articuladas entre as diversas políticas públicas, como é o caso principalmente nos municípios de Igarassu e Garanhuns, por enfrentarem dificuldades em articular seus Núcleos com a Rede de Atenção municipal, deixando falhas na comunicação interinstitucional sobre a divulgação e informação de demandas de violências. Avaliamos que, embora o trabalho seja realizado em rede e que a comunicação institucional exista, como já foi mencionado acima, as suas equipes não conseguem articular a Rede municipal de proteção da pessoa idosa e realizar reuniões intersetoriais, pois muitos técnicos alegam sobrecarga de trabalho, geralmente com dois vínculos trabalhistas.

*Não são realizadas reuniões com a rede, pois os profissionais estão sobrecarregados e não conseguem construir grupos de trabalho para se reunir, levantar diagnósticos, problemáticas, expor as necessidades das demandas que chegam, da rede, das parcerias. É uma falta tamanha, pois ninguém anda sozinho, o núcleo também fica muito sobrecarregado, é um trabalho difícil e complexo (NEVIGA, entrevista concedida em 01/08/2019).*

*Aqui no município de Igarassu não conseguimos formar um Comitê Gestor e realizar reuniões com a rede, pois a maioria dos técnicos possuem dois vínculos. Não há encontros rotineiros, os quais deveríamos para que houvesse discussões sobre os casos, propostas em conjunto de soluções e melhorias e proposição de políticas. A equipe do NEVIIG avaliou negativamente a atuação de algumas instituições da Rede de Atendimento. Por exemplo, a equipe tem*

*dificuldade de trabalhar com a polícia, pelo fato de a mesma querer que as integrantes do Núcleo participem dos autos do processo, anexe relatórios do NEVIIG e participe como testemunha ocular, modificando a principal base do trabalho do PEVI que é o sigilo. A integrante da equipe do NEVIIG relatou que por conta dessa exposição do NEVIIG, por parte da polícia, já sofreu ameaça. A polícia não costuma participar das reuniões quando é chamada, houve a proposta do Ministério Público chamar apenas a polícia para reunião exclusiva com eles e posteriormente, realizar uma oficina geral com as instituições e depois fazer os arranjos com cada parceiro, realizando uma nova pactuação, mas ainda não ocorreu. Alguns precisam ser repensados, como é o caso também do Fluxo da Notificação compulsória, pois há alguns entraves e está falho. Quando pactuado o fluxo da notificação compulsória, ficamos de enviar o banco de dados ao Núcleo de Promoção de Saúde e Prevenção de Acidentes – NUSP e ele articular com a epidemiologia e quando enviamos as informações sobre o idoso, o local e a denúncia de violência, o retorno que temos é que os dados não são suficientes para preencher a ficha de notificação, demonstrando uma certa resistência em notificar para não se envolver. Por isso, é preciso repensar e reconduzir o fluxo com a epidemiologia no município. Não sabemos se de fato houve um aumento das notificações compulsórias, mas deveria ter aumentado o número de notificações de violências com a implementação do PEVI no município e a parceria com o NEVIIG, pois enviamos o banco de dados, realizamos visitas em unidades básicas de saúde, palestras, trabalhos com idosos e a saúde já tem o conhecimento sobre os objetivos do PEVI. (NEVIIG, entrevista concedida em 07/06/2019).*

É fato que as configurações contemporâneas do trabalho são permeadas pela flexibilização e diversas formas de empregabilidade e isso tem rebatimentos nos níveis de empobrecimento da classe trabalhadora. A desvalorização do trabalho, os baixos salários, a flexibilização da legislação trabalhista e a desconstrução do trabalho formal são exemplos da ofensiva brutal que o grande capital tem operado contra o trabalho e a classe trabalhadora, pois suas exigências passaram a girar em torno da mundialização da economia com a imersão do capital financeiro e fenômenos de flexibilização, desregulamentação e privatização, levando a uma situação de maior empobrecimento dos países periféricos. E em nome desse desenvolvimento do capitalismo, a finalidade do Estado tem sido permitir a terceirização dos postos de trabalho somados ao incremento da flexibilização e precarização do trabalho.

Quando os(as) entrevistados(as) destacam em seus municípios “a sobrecarga de trabalho dos técnicos e que sua maioria possui dois vínculos trabalhistas”, suas falas apontam para precárias relações de trabalho, subemprego, contratos de trabalho por tempo determinado e baixa remuneração, o que levam esses técnicos a procurarem mais de uma atividade profissional remunerada. A sobrecarga de trabalho se traduz em razão da baixa contratação de profissionais no campo das políticas sociais públicas, fator próprio do enxugamento de gastos no Estado, incidindo sobre a condução do trabalho desses profissionais, muitas vezes até com realização de tarefas não correspondentes à

determinadas competências profissionais; na qualidade da prestação de serviços à população e na falta de tempo e espaço para articulação intersetorial entre os profissionais que compõem a rede de proteção e serviços do município.

É importante ressaltar também que, para além das falas dos(as) entrevistados(as) que trazem a sobrecarga de trabalho dos(as) profissionais como a principal causa da impossibilidade de articulação da rede, a proposta da intersectorialidade no campo da política social brasileira vem apresentando limites, fragilidades e descontinuidades com a desarticulação dos serviços. A materialização de algumas políticas sociais, que trazem em suas agendas a proposta da intersectorialidade, encontra na realidade institucional dos serviços públicos estruturas fragmentadas, setorializadas, burocratizadas, com ações paralelas, sem considerar o cidadão na sua totalidade etc. que se apresentam como obstáculos para o atendimento integral das demandas da população. Por isso o objetivo do PEVI de aperfeiçoamento da comunicação interinstitucional e da interlocução entre as políticas públicas propostas para o enfrentamento da questão se faz tão importante no dia a dia das instituições e serviços municipais para evitar essas falhas no intercâmbio e encaminhamento dos casos. A falta de articulação da Rede impossibilita os/as profissionais que estão na linha de frente junto com os/as gestores/as pensarem e construir estratégias de atendimento de forma articulada e fortalecerem a rede de serviços.

Outro processo que, embora não esteja previsto no Projeto do PEVI, consideramos estar interligado aos processos de divulgação e informação e faz parte dos sistemas ou subprocessos na avaliação de processo propostos por Draibe (2001) é o de *capacitação*. Segundo a autora, os subprocessos são flexíveis e podem se adaptar à avaliação de quaisquer programas.

### **III Sistema de Capacitação**

Para Draibe (2001), em qualquer programa, é imprescindível verificar a capacidade dos agentes para cumprir as tarefas que lhe cabem na implementação. Avaliar a capacitação dos agentes implementadores é pertinente para identificar se os prazos, os conteúdos e os sistemas foram, em quantidade e qualidade, adequados e pertinentes às atividades a serem realizadas, por exemplo.

De fato, não houve capacitação por parte da Caravana da Pessoa Idosa no processo de implementação do PEVI<sup>38</sup>, pois a Caravana não assume calendário de capacitação e os próprios municípios precisam dar conta conforme sua demanda e particularidade municipal, pois é papel do gestor municipal assumir a questão da capacitação se houver necessidade.

Durante as articulações entre o MPPE e os gestores municipais, assim como durante as oficinas realizadas nos três municípios, se a Caravana identificasse alguma lacuna existente no município, sendo possível, intervia convidando alguns parceiros para realizar a capacitação, como ocorreu em Igarassu quando foi chamado o Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (Viva) - Vigilância Epidemiológica da Secretaria Estadual de Saúde para fazer capacitação sobre a questão da notificação compulsória em Igarassu.

*Quando fazemos capacitação com o Conselho Municipal da Pessoa idosa ou quando vamos ao município, quer seja em parceria com o Tribunal de Contas quer seja através de algum evento próprio, sempre convidamos as equipes dos Núcleos, pois é uma oportunidade de capacitar, é uma oportunidade também de ver como o Núcleo está atuando, pois sempre tem alguma coisa que esteja precisando melhorar, então é um momento que a gente faz a capacitação para eles, embora não seja uma capacitação formal com carga horária, mas os profissionais participando desses eventos, interagindo com outras pessoas e “falando a mesma linguagem”, isso é um estímulo para aprimoramento do seu trabalho (Caravana da Pessoa Idosa, entrevista concedida em 02/07/2019).*

Nesse sentido, Indagamos aos profissionais se considera necessário algum tipo de orientação/capacitação para trabalhar com pessoas idosas vítimas de violência?

*Achamos importante participar de espaços de discussão e capacitação para nos deixar mais inteiradas de quais os procedimentos utilizados, o que está acontecendo, por exemplo qual o olhar do Judiciário e de outros órgãos em relação a tal assunto, até para nortear o nosso trabalho e achamos fundamentais esses espaços de capacitação. Mas é importante acontecer com uma regularidade, pois só acontece esporadicamente. Deveria ter uma periodicidade garantida, por exemplo a cada 3 meses deveria ter alguma capacitação, independente do tema relacionado à pessoa idosa, para que sempre a gente estivesse cada vez mais capacitadas para realizar os atendimentos. Quando o Ministério Público oferece, toda a equipe participa*

---

<sup>38</sup> Quando a Caravana trouxe a proposta do PEVI, foram realizados encontros para discutir sobre a realidade local, rede de atenção existente, dificuldades gerais de atuação no atendimento à população idosa vítima de violência e sobre como as ações do pevi poderiam acontecer de acordo com a realidade do município. Em seguida, foram elaboradas oficinas onde estiveram presentes algumas entidades representativas das políticas públicas, mas não ocorreram capacitações do PEVI.

*das palestras e capacitações sobre assuntos relacionados à pessoa idosa. (NEVIIG, entrevista concedida em 07/06/2019).*

*Sim. É importante e necessário ter capacitação para trabalhar com pessoa idosa vítima de violência e sempre estamos (NAVV) participando de capacitações no município e quando a Rede chama também realizamos capacitações sobre os objetivos e atividades do Núcleo. Como foi o caso do Núcleo Ampliado de Saúde da Família - NASF que solicitou ao NAVV capacitação para eles sobre o Núcleo. É preciso ter uma abordagem bem diferenciada, o jeito de falar e se aproximar do idoso. Quando o município assumiu o PEVI, não foi realizada nenhuma capacitação promovida pelo Ministério Público, o que tinham eram reuniões e oficinas e eventos para discussão do diagnóstico do município. (NAVV, entrevista concedida em 10/06/2019).*

*No meu olhar, toda capacitação seria bem-vinda, porque todo dia é um aprendizado. Por mais especialização e profissionalismo que você tenha, mas a realidade é outra, eu digo muito que a realidade de um âmbito desse é quem está no serviço de ponta, a Secretária de Assistência Social está lá no lugar dela, mas só quem sabe das demandas aqui dentro do Núcleo é quem está aqui presente, é a ponta que é de referência (NEVIGA, entrevista concedida em 01/08/2019).*

Analisando as respostas das entrevistas, avaliamos que a capacitação presencial foi destacada como um momento de grande importância para aprendizado e troca entre os profissionais para aperfeiçoar o trabalho no dia a dia e compartilhar as boas práticas e dificuldades encontradas nos municípios. A partir de capacitações realizadas nos municípios é possível viabilizar a construção de redes de contatos posteriores a esses eventos.

Acreditamos que os profissionais que realizam atendimento de pessoas idosas vítimas de violência além da necessidade de estarem capacitados para a identificação, acolhimento e encaminhamento dos casos de violência, precisam ter a sensibilidade para observar os sinais que podem sugerir uma situação de violência. A pessoa idosa muitas vezes não verbaliza que sofre maus-tratos ou alguma forma de violência familiar ou extrafamiliar e por isso deve o/ a profissional estar atento para a comunicação não verbal e para as relações com familiares e/ou com seus cuidadores. O ser humano, mesmo sem verbalizar, é possível demonstrar o que está sentindo nas expressões faciais, então é importante estar atento/a sobre o modo que a pessoa idosa se comporta, seus gestos, suas expressões faciais, se demonstra medo ou ansiedade na presença do cuidador ou do familiar.

O incentivo para a capacitação profissional é um ponto importante. Os municípios assumirem um calendário de capacitações contínuas faz com que os profissionais não

permaneçam na “zona de conforto” do conhecimento adquirido em sua formação e no tempo de prática cotidiana. Capacitar é também avançar na expansão do horizonte profissional para problematizar e reorientar tanto a prática profissional quanto as políticas institucionais para que estas incorporem as demandas reais e potenciais dos usuários.

Para o enfrentamento das situações de violência contra a pessoa idosa, faz-se importante que o município conheça bem sua realidade e possa intervir de forma preventiva, adotando ações de caráter interdisciplinar e socioeducativas para a população e que venha a incluir capacitações contínuas às equipes, de modo a dotá-las de conhecimento e suporte para a intervenção cotidiana (GUIA PEVI, 2014, p. 14).

É importante também a realização de eventos (oficinas, reuniões, seminários e outros) de articulação e formação de operadores dos direitos da pessoa idosa, conforme consta no Plano Estadual de Atenção Integral à Pessoa Idosa (2013), podendo ser desenvolvidos para a divulgação de publicações e estudos para atualização sistemática dos parceiros.

Os próprios Núcleos devem sugerir aos gestores as devidas capacitações conforme forem recebendo as demandas e identificando as falhas no atendimento e desafios comuns dos municípios, dos agentes públicos e privados.

#### **IV Sistema de seleção**

A avaliação deste sistema de seleção foi dirigida aos municípios implementadores do PEVI, considerando a adequação de critérios da escolha do município aos objetivos do projeto. Este sistema foi avaliado basicamente a partir de dois questionamentos: como é selecionado o município para a realização do PEVI? E quais os critérios de seleção?

A seleção dos municípios para implementar as ações do PEVI foi feita a partir de uma confluência de requisitos. Alguns critérios foram: a receptividade do município por já ter procurado a Caravana da Pessoa Idosa para realizar alguma ação (a proposta do PEVI no município é iniciada quando de alguma forma a Caravana é provocada pelo gestor ou Promotor de Justiça local); ter anuência do membro do Ministério Público da localidade; outro ponto foi o tamanho dos municípios, ou seja, que tivessem uma disposição geograficamente diferenciada, “com uma diversidade de tamanhos e características, essas foram as confluências de requisitos” (Caravana da Pessoa Idosa, entrevista concedida 02/07/2019). Dessa forma, foram escolhidos dois municípios da

Região Metropolitana do Recife, mas com o número populacional diferenciado, e outro município do Agreste.

A Caravana apresenta a ideia, mas quem tem que assumir a ação é o município. Os gestores, diante do problema, irão decidir se este é relevante e suscetível a compor a agenda política do município ou não, e neste caso, a falta de vontade política da gestão é o maior gargalo para a construção de uma agenda de governo que priorize demandas como a questão da violência contra a pessoa idosa, a qual ainda vem sendo negligenciada.

Das seis intervenções realizadas nos municípios para a implantação do PEVI, apenas três foram exitosas, não avançando nas negociações o município de Bezerros, Olinda e Vitória de Santo Antão. Segundo a Caravana da Pessoa Idosa, esses municípios não avançaram na implantação do PEVI no ponto de vista orçamentário e político. Com relação ao primeiro ponto, os municípios alegaram de imediato a falta e/ou limitação de recursos humano e econômico. E quanto ao segundo ponto, o político, este está relacionado às articulações políticas, pois se houver disputa política muito grande no município e dificuldades de articulação, as discussões não avançam.

## **V Sistemas logísticos e operacionais**

Através desse sistema, avaliamos se os recursos humanos, materiais e financeiros são suficientes para que os Núcleos consigam implementar com eficácia as ações do PEVI. Nesse sentido, perguntamos se o núcleo dispõe de recursos humanos, materiais, financeiros e infraestrutura adequada para executar as ações do PEVI.

Com a pactuação e assinatura do Termo de Cooperação Técnica do município com o Ministério Público de Pernambuco, fica designado ao município estruturar um Núcleo de referência para enfrentamento da violência contra a pessoa idosa e se responsabilizar em alocar funcionários para atuar no Núcleo de acordo com sua necessidade local, formando assim uma equipe técnica multidisciplinar, mas na prática está ocorrendo diferente.

Ao realizar as entrevistas, identificamos que as equipes dos Núcleos são reduzidas, faltam recursos humanos para completar o quadro de profissionais dos Núcleos e o recurso financeiro não chega diretamente aos Núcleos e sim apenas um recurso para toda Secretaria a qual o Núcleo está vinculado. Tanto o NEVIIG e o NEVIGA estão vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social e o NAVV está vinculado à Secretaria de Direitos Humanos.

*O recurso humano é insuficiente, não temos psicólogo na equipe e a mesma é muito reduzida, pois é formada apenas por duas profissionais, uma bacharela em direito, que é apoio jurídico e eu que sou assistente social (NAVV, entrevista concedida em 10/06/2019).*

*A equipe do NEVIGA é composta por: motorista, coordenadora, auxiliar de coordenação, assistente social e recepcionista. Não possui psicólogo no Núcleo, mas este sempre tem o suporte dos psicólogos dos CRAS, tem o apoio do CREAS também, de advogados da Rede. No entanto, faz falta a presença de um psicólogo fixo no Núcleo, pois existe a escuta quando a demanda é espontânea, então essa escuta tem que ser feita diante de um profissional com sua competência específica e uma equipe completa é diferenciada de uma equipe que tem cortes (NEVIGA, entrevista concedida em 01/08/2019).*

*A equipe do NEVIIG é composta apenas por três profissionais: coordenadora, assistente social e psicóloga (NEVIIG, entrevista concedida em 07/06/2019).*

Quanto aos recursos materiais, os três municípios informaram que são suficientes. Com relação à infraestrutura e à logística do transporte para a realização das visitas domiciliares, há disparidade de realidades relatadas pelos(a) participantes.

*Não recebemos recursos diretamente para o NEVIIG, mas os materiais para expediente são suficientes. O NEVIIG é um Núcleo compartilhado entre Assistência Social e Saúde. Na lei vem dizendo que é da Assistência, embora na lei também compõem as obrigações da Saúde, mas é mais atrelado à Assistência e está estruturado nas instalações do CREAS (NEVIIG, entrevista concedida em 07/06/2019).*

*Os materiais de escritório são suficientes, mas a infraestrutura do NAVV não é adequada, pois não tem um local adequado para atendimento individualizado e realizar a escuta, não é reservado para realizar o acolhimento, não tem uma sala apenas do núcleo onde podemos ter sigilo (NAVV, entrevista concedida em 10/06/2019).*

*O NEVIGA tem uma boa estrutura, fica instalado numa casa alugada e não possui sede própria, possui transporte exclusivo para o Núcleo, também dispõe de recursos materiais suficientes para as atividades, possui instrumentos de trabalho específicos criados pela equipe para alimentar o banco de dados referência. Atualmente, estamos acompanhando o caso de 64 idosos vítimas de violência (NEVIGA, entrevista concedida em 01/08/2019). Na área financeira nós não temos acesso para onde o dinheiro recebido é direcionado, quem administra é a Secretaria de Assistência Social (NEVIGA, entrevista concedida em 01/08/2019).*

Nas rotinas de trabalho do NAVV e NEVIIG, uma das dificuldades encontradas foi referente à logística de transporte para realizar as visitas domiciliares.

*Não temos transporte próprio para o Núcleo, utilizamos o carro do CREAS e tem os dias específicos para utilizá-lo (NEVIIG, entrevista concedida em 07/06/2019).*

*O NAVV não dispõe de transporte exclusivo do núcleo, é disponibilizado um carro para toda a secretaria, que é utilizado pelo NAVV apenas dois dias na semana. Não recebemos recurso financeiro específico, o recurso que chega é para toda a Secretaria, que é a Secretaria de Direitos Humanos (NAVV, entrevista concedida em 10/06/2019).*

A falta de transporte exclusivo para o Núcleo pode comprometer a agilidade para confirmar ou não os casos de violência através das visitas, prejudicando o acompanhamento desses casos, uma vez que o Núcleo é a porta de entrada para o recebimento das denúncias de violências contra pessoas idosas e sabendo que este número vem aumentando nos municípios, bem como a falta de uma equipe multidisciplinar completa.

Quanto aos recursos financeiros, humanos e materiais utilizados pela equipe da Caravana da Pessoa Idosa na fase inicial da implementação do PEVI, a equipe informou que o custo inicial repassado pelo Ministério Público para o Projeto do PEVI, quando aprovado, foi de R\$18.000 e foi apenas para a implementação nos municípios pilotos, custeando transporte, material impresso, diárias etc. No entanto, uma dificuldade destacada pela equipe é que a Caravana não tem recursos humanos e financeiros suficiente para implementar o PEVI em outros municípios, para isso é necessário pactuar com o MPPE para receber novamente recursos. Embora tenha sido reforçado algumas vezes na entrevista que o PEVI não tem um grande impacto orçamentário, mas precisa-se de mais profissionais para apresentar a proposta nos municípios, ter disponibilidade para realizar viagens. Uma questão levantada foi que a Caravana é um programa constituído formalmente no MPPE, mas não é gratificado e isso torna-se uma questão deficitária, pois quem trabalha na Caravana não recebe gratificação.

*A gente vê que o PEVI não tem grande impacto orçamentário, não tem! Se a gente conseguir articular a atuação das Secretarias, através dos servidores que já existem, o trabalho fui e dá certo. Quando o trabalho vai ganhando confiança, visibilidade e quando vai mostrando seu resultado aí a gestão percebe que é necessário investir e continuar e é assim que vem acontecendo com os municípios que aderiram ao PEVI (Caravana da Pessoa Idosa, entrevista concedida em 22/05/2019).*

## **VI Processos de monitoramento e avaliação das ações do PEVI**

Primeiramente, é importante realizarmos uma diferenciação de monitoramento e avaliação. Segundo Jannuzzi (2009), o monitoramento tem o propósito de subsidiar os

gestores com informações mais simples e tempestivas sobre a operação e os efeitos do programa, resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento e a avaliação traz informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e os efeitos do programa, levantadas nas pesquisas de avaliação. Silva (2001) elaborou um quadro comparativo entre monitoramento e avaliação, o qual nos permite identificar as principais distinções entre essas dimensões.

#### **Quadro 5 - Quadro comparativo entre Monitoramento e Avaliação**

Dimensão	Monitoramento	Avaliação
Objeto	Acompanha sistematicamente ações e tarefas.	Examina e analisa impactos e resultados, voltando-se para fins e propósitos.
Momento	Processo contínuo durante a execução do programa.	Processo situado antes, durante ou depois da execução do programa.
Objetivo	Garantir o desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado.	Analisar relações entre processos/resultados/impactos.
Atitude	Descritiva e corretiva.	Descritiva, interpretativa e experimental.
Recomendações	Ajuste ao plano de trabalho ou na estratégia de execução.	Revisão de ações, recursos e metas.

Fonte: Silva, 2001, p. 97 apud Severino, 2017, p. 165

Para avaliarmos se há algum processo de Monitoramento e/ou Avaliação na implementação das ações do PEVI, indagamos se existe por parte do Programa algum tipo de monitoramento ou avaliação do PEVI. Aos municípios perguntamos se é realizado algum tipo de acompanhamento e monitoramento do caso de violência confirmado e se o município estabeleceu mecanismos de monitoramento e/ou avaliação do PEVI.

Tomamos como parâmetro também o que as legislações dos municípios preveem para o processo de monitoramento e avaliação das ações do PEVI, conforme informações abaixo:

O NEVVIG deverá remeter relatório de todas as atividades, trimestralmente, ao Conselho Municipal dos Direitos do Idoso;  
 Art.4°. O NEVIGA realizará o levantamento de dados estatístico dos casos recebidos;  
 Art. 6°. O NEVIGA apresentará mensalmente em reunião intersetorial relatório mensal de ocorrências;

Art. 4º - III - Encaminhamento para Rede de atendimento do município, no âmbito de sua competência, e monitoramento junto à equipe multidisciplinar e intersetorial dos casos encaminhados (DECRETO Nº 06/2015; DECRETO Nº 064/2015; PROJETO DE LEI nº 2952/2015).

Podemos observar que são propostas de monitoramento quantitativo, com mapeamento de estatística dos casos de violência contra a pessoa idosa que chegam aos Núcleos e dos encaminhamentos realizados, mas que devem ser socializados com a Rede de Atenção do município em reuniões intersetoriais ou com o Conselho Municipal de Direitos da Pessoa Idosa.

*Após a implantação do Núcleo no município, a Caravana da Pessoa Idosa convoca para reuniões de monitoramento com as equipes dos Núcleos, mas nada que se consolide a médio prazo e a longo prazo. Geralmente, a Caravana faz algum acompanhamento ou intervenção apenas quando é requisitada, dando total autonomia aos municípios para realizar os processos de monitoramento (Caravana da Pessoa Idosa, entrevista concedida em 22/05/2019).*

Quando perguntamos se existe por parte do Programa algum tipo de monitoramento ou avaliação do PEVI, a equipe respondeu que

*O processo está bastante deficitário, estamos desenvolvendo outras ações e descuidamos um pouco do PEVI, atendendo ao trabalho do PEVI apenas quando solicitado, que é quando transcende a capacidade da equipe do Núcleo (Caravana da Pessoa Idosa, entrevista concedida em 02/07/2019).*

Quanto ao acompanhamento das ações do PEVI, os(as) entrevistados(as) avaliam como importante que a Caravana da Pessoa Idosa voltasse a realizar reuniões de monitoramento com os Núcleos, acompanhando-os sistematicamente e assim serem sugeridas orientações para correção de problemas identificados.

Referindo-se à pergunta se é realizado algum tipo de acompanhamento do caso de violência confirmado, os três Núcleos responderam que é realizado o encaminhamento dos casos à Rede e no NEVIIG e NEVIGA, além do encaminhamento, também é feito o acompanhamento do/a idoso/a vítima de violência e de sua família, com exceção do NAVV que faz apenas o acompanhamento dos casos encaminhados à Rede. Nos três municípios também é feito um levantamento de dados estatísticos dos casos recebidos de violência contra a pessoa idosa, encaminhamentos e acompanhamento dos casos e dos idosos e familiares.

*O NAVV recebe as denúncias, faz o encaminhamento dos casos para a Rede e monitora esses casos, mas é a Rede que faz o acompanhamento da vítima e da família (NAVV, entrevista concedida em 10/06/2019) .*

Quando a denúncia chega aos Núcleos, é verificada a veracidade da denúncia, caso a violência seja confirmada é feito o encaminhamento para a Rede de atendimento e realizado o acompanhamento, se o caso for não procedente, o mesmo é afastado ou pode ainda ocorrer de ser encaminhado à Rede municipal.

Perguntamos também se o município estabeleceu mecanismos de monitoramento e/ou avaliação do PEVI.

*Realizamos reuniões de monitoramento dos casos através do Grupo de Trabalho Intersetorial, participando da reunião uma vez por mês com esse grupo. Esse GT é do município todo, mas também tem os grupos divididos por regionais e o núcleo, quando pode, participa de reuniões dos grupos regionais. Com a Gerência da Secretaria de Direitos Humanos há poucas reuniões de monitoramento, no entanto, desde 2018, a Prefeitura que vem monitorando o Núcleo, cobrando os resultados. A cada três meses são enviados os bancos de dados do NAVV para a Prefeitura e eles fazem um levantamento estatístico do quantitativo de denúncias recebidas no trimestre, de visitas realizadas, de denúncias procedentes, quantas improcedentes (NAVV, entrevista concedida em 10/06/2019) .*

Com exceção do NAVV, em nenhum dos outros dois municípios são realizadas reuniões de monitoramento, não sendo estabelecido nos municípios qualquer mecanismo de monitoramento ou avaliação por parte dos gestores.

Os Municípios são responsáveis por monitorar o desenvolvimento das ações do PEVI em âmbito local e conforme já informado nessa pesquisa há um alto número de denúncias de violência contra a pessoa idosa nos municípios pesquisados e os gestores deveriam aproveitar o máximo esses dados obtidos, através de um processo contínuo de monitoramento dos casos recebidos para realizar diagnósticos da realidade local e criar ações de prevenção da violência contra a pessoa idosa, a partir de uma Rede articulada e propositiva.

É importante destacar que o monitoramento e/ou avaliação do PEVI nos municípios pode/m possibilitar um processo de análise e verificação da adequação das atividades implementadas em relação aos resultados que se pretende atingir e que os ajustes necessários sejam rapidamente realizados num processo de aperfeiçoamento de suas ações. Desse modo, o monitoramento e a avaliação são fases que são importantes de serem executadas desde o início da implementação de uma política.

Findando a avaliação do processo acima, podemos inferir que foi realizada a caracterização dos principais sistemas e subprocessos da implementação do PEVI, com referência na metodologia elaborada em Sonia Draibe (2001). Com essa caracterização, pudemos avaliar as estratégias que apoiam a implementação do PEVI, sendo uma avaliação que também faz parte da avaliação de processo, ao aferirmos em que medida as estratégias têm ou não têm êxito, garantem ou dificultam o sucesso do PEVI nos municípios pesquisados.

## **VII Avaliação dos elementos que facilitam e dificultam a implementação do PEVI nos municípios**

A avaliação de processo destaca como objetivo central identificar os elementos que facilitam e os elementos que dificultam a implementação de uma política, programa ou projeto e por isso está como um dos objetivos específicos desta dissertação identificá-los. Com base neles, é possível reforçar as qualidades, oferecer elementos para superar os obstáculos e efetivar correções do processo de implementação, sugerir reorientações e apresentar algumas sugestões que possam subsidiar a Caravana da Pessoas Idosa - Ministério Público de Pernambuco, os gestores e agentes executores a efetuarem as mudanças que se fizerem oportunas para o êxito do Protocolo, uma vez que no curso da implementação correções podem ser realizadas (Figueiredo & Figueiredo, 1986)

Para avaliarmos essa proposta da avaliação de processo, perguntamos de forma direta aos implementadores das ações do PEVI quais os principais elementos que facilitam a implementação do PEVI no município e quais os principais elementos que dificultam a implementação do PEVI.

Neste subitem destacamos as qualidades do PEVI e à medida que vamos expondo os elementos que facilitam a implementação de suas ações, vamos apontando também os elementos que são dificultadores, conforme a visão dos distintos sujeitos entrevistados. Identificamos que não houve muita disparidade entre os elementos e alguns foram recorrentes nos três Núcleos, com alguns já evidenciados no decorrer desta dissertação. Em seguida, no final do subitem sistematizamos em dois quadros os elementos que facilitam e os que dificultam o processo de implementação do PEVI.

A proposta de implementar um Protocolo de Enfrentamento à Violência contra a pessoa idosa requer vontade política do gestor, participação, construção dessa proposta e

interesse em colocar esse tipo de demanda na agenda pública. Se o município não avança na direção dessa negociação, o PEVI não se realiza, pois não é um projeto que é implantado verticalmente pelo Ministério Público. É preciso articulação, negociação, pactuação e monitoramento para que venha sendo implantando gradualmente e para que o gestor possa assumir essa ideia junto aos agentes executores. Então, o primeiro elemento facilitador para a implementação do PEVI é a vontade política em dar visibilidade à questão da violência contra a pessoa idosa e dar o atendimento adequado às necessidades dessa população.

Se não houver o interesse político, sensibilidade dos gestores para o diálogo e não houver um trabalho de forma articulada entre as instituições e serviços, os programas e os projetos não avançam, sendo também elementos dificultadores para a implementação do PEVI, que não foi o caso dos municípios de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns nos quais o interesse de implementar o PEVI partiu do próprio gestor e/ou Promotor de Justiça local. Embora os interesses sejam conflituosos e no Estado prevaleça o atendimento às necessidades do capital, ainda assim é responsabilidade do Estado construir estratégias para enfrentar os impactos das desigualdades desenvolvidas e aprofundadas com o capitalismo.

Outro elemento facilitador destacado pela Caravana da Pessoa Idosa é que a implementação do PEVI não tem um impacto orçamentário alto e se adapta em qualquer realidade municipal. Embora os municípios aleguem de início problemas de ordem financeira, é possível articular junto aos atores estratégicos contrapartidas, tanto do ponto de vista de recursos humanos, materiais e da estruturação do Núcleo.

Mas, o orçamento municipal é um elemento que dificulta a implementação das ações do PEVI de uma forma ou de outra nos municípios, pois os Núcleos não dispõem de recurso próprio, os recursos humanos são insuficientes para dar conta de toda a demanda, o NAVV e o NEVIIG dividem as instalações com outras instituições, dificultando o atendimento e acolhimento das demandas espontâneas, falta transporte para otimizar as visitas domiciliares, em Garanhuns faltam equipamentos e serviços para a pessoa idosa, como Delegacia do Idoso, ILPIs públicas, centros de convivência exclusivos para idosos, casa de passagem, onde muitos encaminhamentos precisam ser feitos para instituições que já estão superlotadas ou para municípios circunvizinhos.

Outro elemento que facilita o trabalho do PEVI é a articulação da atuação entre o Núcleo e demais setores da Rede de Atenção do município, ou seja, o município realizar o trabalho em rede. As políticas públicas trabalhando de forma articulada dá uma

agilidade e qualidade ao atendimento, bem como um melhor acompanhamento aos casos de modo a evitar a sobreposição de ações e que a pessoa idosa percorra várias instituições sem resolutividade para sua demanda, onde em muitos casos a pessoa idosa veio a óbito e sua demanda não foi atendida nem suas condições materiais e objetivas foram modificadas. A resolutividade aqui trazida é entendida, na sociabilidade atual, como algo pontual e imediato, pois a violência é estrutural na sociedade capitalista, mas enquanto a ordem social não é modificada, políticas públicas e ações estatais tentam satisfazer algumas necessidades sociais e garantir um mínimo de dignidade à população idosa.

O objetivo do PEVI de *construir fluxos de atendimento à pessoa idosa vítima de violência com a definição de competências institucionais* é na tentativa de estabelecer fluxos sistemáticos para a articulação entre os profissionais que trabalham no dia a dia nas diversas políticas para que tenham o conhecimento de como se deve seguir o atendimento às demandas de violência identificadas e encaminhamento de demandas intersetoriais, tendo o NEVIIG, NAVV e NEVIGA nos municípios como principais referências para identificação dos casos de violência contra a pessoa idosa.

Os três municípios criaram modelos de fluxos durante as oficinas realizadas pela Caravana da Pessoa Idosa com os(as) representantes dos diversos setores envolvidos (saúde, assistência social, segurança pública, direitos humanos, representantes dos conselhos municipais etc.) dos municípios e assumiram esses fluxos com a adoção do PEVI. No entanto, alguns entraves foram relatados nas entrevistas com relação a alguns fluxos adotados, como foi exposto pelo NEVIIG a sua dificuldade em estabelecer um fluxo com a delegacia e com a saúde para fins de notificação compulsória.

Essas falhas na comunicação podem estar relacionadas ao olhar dos profissionais desses órgãos para com o trato da questão da violência e o tipo de serviço que se propõem a executar no município ou podem estar relacionadas à rotatividade das equipes e à baixa experiência profissional. Por isso, o PEVI precisa ter suas ações sempre repactuadas no município e monitoradas para evitar-se possíveis falhas no alcance dos objetivos propostos.

Outro elemento que vem dificultando a implementação do PEVI, principalmente nos municípios de Igarassu e Garanhuns, a partir dos núcleos NEVIIG e NEVIGA, é justamente a falta de articulação entre os setores detentores dos serviços e das políticas demandadas, onde as equipes não conseguem articular reuniões periódicas, expor e discutir demandas do Núcleo e construir estratégias com a Rede para melhoria da

comunicação interinstitucional e dos serviços disponíveis para a pessoa idosa, com exceção do NAVV que participa de reuniões mensais em Grupo de Trabalho Intersetorial.

Dessa forma, o objetivo de *aperfeiçoar a comunicação interinstitucional e a interlocução entre as políticas públicas propostas para o enfrentamento da questão* não vem sendo alcançado como poderia nos municípios de Igarassu e Garanhuns, refletindo em mais encaminhamentos ao Ministério Público de Pernambuco, o que deveria acontecer apenas em último caso, por não conseguir solucionar os casos na própria Rede de proteção municipal. Assim como também não são realizadas qualquer tipo de reunião do Núcleo com a Rede.

*quando o núcleo vai para uma visita ou abordagem, vamos com a finalidade de suprir a necessidade da família, mas o Estado não dá o suporte para que sejam melhoradas as condições de vida dos idosos, e por vezes não sabemos o que fazer com alguns casos pois o município não tem a vontade política de melhorar as condições da assistência social. O núcleo tem a possibilidade de ir mais, tem o compromisso, mas as atividades ficam limitadas devido a outros determinantes. As condições da população são precárias. O município não dispõe de estrutura e equipamentos para atender às necessidades da população, principalmente para dar suporte a pessoas idosas em situação de rua. Faltam políticas públicas para idosos no município. Não há reuniões com a rede para expor as necessidades das demandas que chegam e as do núcleo (NEVIGA, entrevista concedida em 01/08/2019).*

Mesmo que tenham sido criados os Núcleos, as demandas continuam reprimidas e a questão da violência contra a pessoa idosa continua sem ter prioridade na agenda governamental local.

A intersetorialidade ocupa um lugar central na operacionalização e efetivação de muitas políticas, programas e projetos, porém, na realidade do PEVI, podemos avaliar que os/as profissionais enfrentam cotidianamente uma desarticulação dos serviços sendo uma grande dificuldade para a efetivação dessa intersetorialidade, pois esta depende do desenvolvimento de uma agenda articulada em âmbito local entre as instâncias locais de gestão.

A articulação que o Ministério Público de Pernambuco, através dos Promotores de Justiça locais, com os Núcleos é um fator positivo e unânime na fala das participantes e avaliado aqui como mais um elemento que facilita a implementação das ações do PEVI, cobrando do município a atuação da Rede e solução para o caso, buscando o contato direto com o serviço e o aperfeiçoamento da comunicação. Outro elemento facilitador bem avaliado foi a eficiência do suporte do MPPE na implantação do PEVI nos municípios.

Um outro objetivo do PEVI avaliado *foi o de aperfeiçoar o registro e ampliar a notificação compulsória*, que está interligado tanto ao objetivo da estruturação dos fluxos de atendimento quanto ao aperfeiçoamento da comunicação interinstitucional. Ao avaliarmos esse objetivo identificamos que se os(as) profissionais que atuam nas unidades/serviços notificadores não estiverem capacitados, não tiverem conhecimento adequado da ficha de notificação compulsória, não tiverem estabelecido fluxo interno com as providências que assumirá diante dos casos e tratamento que dispensará dentro das suas especificidades, sensibilidade para identificar situações de risco ou mesmo de violação de direitos ou com receio de se envolver nos casos e uma comunicação inadequada com os órgãos noticiantes, essa ampliação das notificações não acontece e torna-se deficitária, conseqüentemente, o município perde em dar visibilidade a esses casos de violência e planejar intervenções qualificadas de “acolhimento, atendimento, cuidados profiláticos, tratamento, seguimento na rede de cuidado e proteção social, além das ações de vigilância, prevenção das violências e promoção da saúde e da cultura da paz” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011, p. 8).

E como o PEVI pode ser eficaz nesse objetivo?

Através da pactuação e estruturação de um fluxo para estabelecer e aperfeiçoar a comunicação e os encaminhamentos entre o órgão e o Núcleo; encaminhando cópia das denúncias recebidas pelo Núcleo para o órgão, mas antes, sendo definidas estratégias para que esses documentos sejam encaminhados de forma correta com dados que atendam o que é requisitado na ficha de notificação compulsória; o Núcleo promover palestras sobre violência e notificação compulsória de suspeita ou confirmação de violência contra a pessoa idosa e, se for o caso, intervir para que ocorra capacitações aos profissionais da saúde.

Avaliamos que o PEVI subsidia esse aperfeiçoamento e ampliação da notificação compulsória dos casos de violência nos municípios de Jabotão dos Guararapes e Garanhuns, pois ambos possuem um fluxo adotado junto à vigilância epidemiológica e tanto encaminham os dados de violência contra a pessoa idosa à vigilância epidemiológica para serem notificados, quanto recebem também os casos que foram notificados para acompanhamento.

*Sempre estamos tentamos aperfeiçoar a comunicação com a saúde e já houve um grande avanço da notificação compulsória em Jabotão dos Guararapes. De 1 ano para cá houve um crescimento das notificações realizadas pela saúde, principalmente das UPAs, recebemos muitas notificações da UPAS (NAVV, entrevista concedida em 10/06/2019).*

*Toda denúncia que chega no NEVIGA é feita a notificação e encaminhada para a saúde, como também a vigilância epidemiológica nos encaminham as notificações. O Núcleo considera de suma importância notificar os casos e é preciso que as notificações sejam feitas. Os profissionais da saúde tem a capacitação para isso e trabalham em cima de notificações, mas consideramos ainda poucas notificações no município (NEVIGA, entrevista concedida em 01/08/2019).*

No entanto, em nenhum dos três municípios, por parte dos Núcleos, havia esse monitoramento sobre o aumento dos casos notificados, impossibilitando trazer dados concretos para essa pesquisa.

Abaixo seguem os quadros com os principais elementos que facilitam e os que dificultam o processo de implementação do PEVI nos municípios pesquisados, sob o olhar dos agentes implementadores.

**Quadro 6 - Elementos que facilitam o processo de implementação do PEVI a partir da visão da Caravana da Pessoa Idosa e dos Núcleos: NEVIIG, NAVV e NEVIGA**

<b>Entrevistados</b>	<b>Fatores que facilitam o processo implementação do PEVI no município</b>
Caravana da Pessoa Idosa	Vontade política do gestor; articulação entre as políticas; a criação de uma referência que centralize e acompanhe o recebimento dos casos de violência contra a pessoa idosa no município; o núcleo trabalhar em Rede; a implementação do PEVI não ter um impacto orçamentário alto; a adaptação do PEVI à realidade de cada município; o município ter autonomia para alterar os fluxos caso estes não estejam dando certo; a postura dialógica e facilidade de integração do município; atuação interinstitucional; o interesse dos profissionais nos municípios em querer ajudar; a abertura dos Promotores locais ao buscarem o contato direto com o serviços e aperfeiçoar a comunicação.
NEVIIG - Igarassu	Encontram apoio na Rede; a articulação com o CREAS; a articulação que o NEVIIG tem com a Promotoria e esta dar prioridade aos casos urgentes; a eficiência do MPPE na implantação do PEVI; o acompanhamento dos casos pelo Núcleo; estudos de caso com toda a equipe; instrumentais elaborados pelo próprio NEVIIG.

NAVV – Jabotão dos Guararapes	A rede saber de suas competências; a existência de Grupos de Trabalhos Intersetoriais no município; o território; fazer a visita domiciliar; ter uma boa articulação com a Saúde para fins de notificação compulsória.
NEVIGA - Garanhuns	Suporte do MPPE para as instituições através do trabalho dos membros de estar junto dos profissionais dos serviços de ponta, terem a abertura para receberem as problemáticas e são facilitadores para a garantia dos direitos; O Núcleo ter uma boa estrutura para recebimento e acolhimento das denúncias.

Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas realizadas, 2019.

**Quadro 7 - Elementos que dificultam o processo de implementação do PEVI a partir da visão da Caravana da Pessoa Idosa e dos Núcleos: NEVIIG, NAVV e NEVIGA**

<b>Entrevistados</b>	<b>Elementos que dificultam o processo implementação do PEVI no município</b>
Caravana da Pessoa Idosa	Falta de sensibilidade dos gestores para o diálogo e atuar nessa perspectiva; dificuldade de cunho político/interesse dos gestores; Trabalho vertical do município; problemas de ordem financeira nos municípios; entraves políticos entre os atores estratégicos; troca de secretarias e servidores; o orçamento dos municípios; impotência dos órgãos; impotência da caravana devido à equipe reduzida, sendo necessário um grande desdobramento para a implementação do PEVI; processo de monitoramento deficitário.
NEVIIG - Igarassu	Não ficar numa instalação própria (o NEVIIG ocupa uma sala nas instalações do CREAS); falta de transporte exclusivo para o Núcleo; a confusão que a polícia faz do processo do PEVI, tem uma atuação bastante restrita ao papel dela; o acompanhamento do Ministério Público que não tem mais; dificuldade em manter um fluxo sistemático com a saúde; resistência de alguns agentes em notificar para não se envolver; pouca articulação da rede, não há reuniões periódicas; não ter e nem conseguir formar um comitê gestor intersetorial no município, pois

	a realidade é que a maioria dos técnicos possuem dois vínculos. Não ter recurso financeiro próprio.
NAVV – Jabotão dos Guararapes	Dificuldade na questão estrutural do Núcleo: equipe reduzida, falta transporte para visita, armário com chave, sala específica para acolhimento do usuário, pois não tem um local adequado para atendimento individualizado.
NEVIGA - Garanhuns	A falta de equipamentos e serviços para a pessoa idosa no município, não tem delegacia do idoso, ILPIs públicas, Casa de Passagem, Centros de Convivência só para idosos; falta de recursos humanos suficientes tanto para a parte da manhã quanto para a parte da tarde no Núcleo; falta de reuniões periódicas com a Rede para discutir os casos e demandas e propor políticas públicas e melhorias para o município.

Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas realizadas, 2019.

Ao identificarmos os elementos que facilitam e os elementos que dificultam o processo de implementação do PEVI, atendemos ao objetivo específico desta pesquisa e afirmamos a hipótese de que a eficácia da realização do PEVI depende de um planejamento estratégico, estrutura organizacional, capacidade gerencial, atores estratégicos, parcerias e rede de apoio, capacitação, infraestrutura, recursos humanos, financeiros e técnicos suficientes, serviços de divulgação e informação e processos de monitoramento e/ou avaliação das ações, pois sem atender a essas ou algumas dessas pré-condições PEVI torna-se ineficaz ou parcialmente eficaz.

Diante dos elementos dificultadores relatados pelos(as) entrevistados(as) e que estão interligados ao alcance dos objetivos propostos do PEVI, avaliamos que o PEVI vem sendo implementado de forma parcialmente eficaz, com eficácia restrita, à medida em que os objetivos propostos estão sendo parcialmente alcançados nos diferentes Núcleos, embora tenham particularidades e condições estruturais diferentes.

Por fim, ao finalizar a entrevista, perguntamos quais sugestões dariam para aperfeiçoar o PEVI caso venha a ser implementado em outros municípios.

A proposição de sugestões e recomendações são importantes para propor medidas de correção e até a alteração do programa ou projeto, principalmente quando revelam as necessidades, dificuldades e desafios dos diferentes sujeitos envolvidos na implementação do PEVI. Do ponto de vista da Caravana da Pessoa Idosa - MPPE,

*Entendemos que as sugestões para melhorar o pevi podem ser vistas em cada realidade, pois cada realidade passa por dificuldades diferentes, alguns podem pontuar a questão do monitoramento, capacitação e formação, e muitas coisas irão fugir do próprio campo de intervenção do MPPE (CARAVANA DA PESSOA IDOSA, entrevista concedida em 22/05/2019).*

É importante destacar que quando o Ministério Público assume as questões relativas à cidadania, direitos humanos, intervenções na área da saúde, assistência social, não é como objeto dele, é como indutor de políticas públicas. Então, diante da ausência de políticas públicas e das problemáticas sociais, a política pública acaba sendo induzida, apontando caminhos e possibilidades, mas não como uma imposição, como deve ser feito, pois a política pública é algo que é definida e construída a partir das demandas da população. Quando o MPPE assume esse lugar, é um lugar de transição e não um lugar que vá permanecer enquanto política permanente de Estado.

O município precisa ter sua autonomia, identificar suas falhas, fazer seu próprio monitoramento, a sua avaliação e ter seus instrumentos, pois o Ministério Público não fica como tutor do município. Mas, mesmo diante dessas informações, foi sugerido que o Ministério Público estivesse mais próximo periodicamente aos municípios e convocasse reuniões com a rede.

Sugere-se que os Núcleos que implementam as ações do PEVI e os que possam vir a implementar utilizem sempre da estratégia de divulgação e informação institucional entre os municípios próximos, como por exemplo fazer a divulgação do PEVI em um evento regional, trabalhar o que é o PEVI, os objetivos, os fluxos, seus resultados, para que municípios circunvizinhos tenham interesse em aderir ao PEVI e tentar que a Rede vá se consolidando como um todo e não apenas no território do município. No município de Garanhuns, por exemplo, alguns idosos precisam ser encaminhados para abrigos em outros municípios circunvizinhos. O próprio Conselho de Direitos da Pessoa Idosa também deve replicar a experiência, não só o Núcleo, o Promotor de Justiça ou a Caravana da Pessoa Idosa.

Do ponto de vista das equipes dos Núcleos diante da realidade dos municípios, as sugestões se apresentaram em torno das dificuldades concretas vivenciadas pelas equipes no trabalho dos Núcleos, trazendo um ponto principal que é o aperfeiçoamento do acompanhamento e monitoramento dos casos, ou seja, a articulação entre a Rede de Atendimento. Sugere-se que as instituições realizem periodicamente reuniões com a Rede

de Atendimento, estudos de caso e sejam tomadas decisões para melhorar a assistência aos casos e serem discutidas as políticas públicas.

Foi sugerido também que todos os Núcleos além do acompanhamento dos casos encaminhados para a Rede, façam o acompanhamento dos idosos vítimas de violência e seus familiares, pois as instituições muitas vezes não dão conta das demandas que chegam.

Outra sugestão, mas que não estava diretamente relacionada à implementação do PEVI, foi a de levar a discussão do envelhecimento e violência contra a pessoa idosa para as escolas desde a educação infantil. Concordamos com essa sugestão, assim como as demais, por acreditarmos que a educação é a base de uma sociedade melhor e mais justa.

As concepções de velhice nada mais são do que resultado de uma construção social e temporal feita no seio de uma sociedade com valores e princípios próprios, que são atravessados por questões multifacetadas, multidirecionadas e contraditórias. Na época contemporânea, florescer do século XXI, ao mesmo tempo em que a sociedade potencializa a longevidade, ela nega aos velhos o seu valor e sua importância social. Vive-se em uma sociedade de consumo na qual apenas o novo pode ser valorizado, caso contrário, não existe produção e acumulação de capital (SCHNEIDER; IRIGARAY, 2008, p.587).

É necessário conscientizar a sociedade em geral sobre a violência, iniciando-se pelos mais jovens, pois através da conscientização, informação e educação pode-se modificar uma estrutura. É preciso também garantir campanhas e movimentos de sensibilização da sociedade sobre a questão do envelhecimento e sobre as violências mais comuns nessa etapa da vida, mas que essas ações estejam associadas a mecanismos de coibição de abusos e de maus-tratos.

Além de investir na educação e sensibilização da sociedade, os gestores municipais devem planejar e executar ações que promovam o envelhecimento ativo e saudável, prevenindo agravos e dependências. Com o apoio dos conselhos de direitos da pessoa idosa e de outras instituições, os gestores devem criar equipamentos sociais tanto para amparar as pessoas idosas quanto para apoiar seus familiares, como: Centros de Convivência, Centros-Dia, Serviços de Apoio aos Cuidadores Familiares, ILPIs públicas etc, oferecendo aos idosos também programas sociais, culturais, de turismo, de lazer e de voluntariado.

No município de Igarassu, por exemplo, existem apenas 4 Centros de Convivência, mas que não são exclusivos para idosos, pois tem os dias que ficam disponíveis aos grupos de crianças e adolescentes, outro dia para os grupos de idosos,

outro dia para o planejamento e outros acontecimentos nos municípios e as Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPIs são apenas privadas.

Já o município de Garanhuns não dispõe de equipamentos sociais que ofereçam apoio às pessoas idosas e familiares, sobretudo aos mais pobres e vulneráveis, dependentes e portadores de necessidades especiais.

O conjunto de sugestões aqui trazidas ao lado da avaliação dos sistemas e subprocessos e da identificação dos elementos facilitadores e dificultadores da implementação do PEVI, se ponderados, refletidos e considerados pelos que planejam, têm o poder de decisão e implementam ou poderão vir a implementar o PEVI, certamente poderão contribuir para o aperfeiçoamento do mesmo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do entendimento de que o Estado é um produto social, sujeito político, coletivo, mediador de interesses de classes e o principal responsável por implementar políticas públicas que possam garantir a efetividade de direitos conquistados pela sociedade, quando está a serviço da classe dominante nega direitos, sucateia serviços e restringe as políticas públicas que acabam sendo mais instrumentos de controle e dominação do que atendimento às demandas e necessidades sociais da classe trabalhadora, dentre as quais salientamos o atendimento aos idosos vítimas de violência.

O filósofo italiano Antonio Gramsci (1891-1937) já admitia que o Estado sempre esteve a serviço da classe dominante, mas que para continuar exercendo esse papel de defesa daqueles que detêm o poder, em alguma medida, precisa também atender aos interesses da classe dominada e manter o consenso ativo dos governados. Para Nicos Poulantzas (1936-1979), a função de organização do Estado se estabelece nesse jogo de relações contraditórias entre as classes, as quais fornecem elementos para a compreensão do seu aspecto material e são refuncionalizadas para o estabelecimento da hegemonia (Poulantzas, 1981). As relações entre Estado e sociedade civil, historicamente, aparecem em diferentes análises realizadas por autores clássicos, pois estão de acordo com contextos sociais, econômicos e políticos distintos, nos quais o Estado ora assume características restritas, ora ampliadas.

Por isso, o Estado desenvolve políticas públicas para responder às demandas da sociedade, embora também atenda às exigências do capital e esteja submetido a determinações mais gerais, sendo imprescindível mediações que possam balizar de forma politizada as relações sociais contraditórias que geram demandas e conflitos sociais, requerendo muita vontade política para perseguir o interesse público na direção das políticas públicas.

O desenvolvimento de políticas públicas também é resultado de lutas sociais, assim como a efetivação dos direitos sociais. Por isso, é importante que a sociedade esteja organizada politicamente e pressione o Estado, sejam em espaços de controle e participação social ou pelos/as profissionais que estejam executando as políticas, a partir dos seus limites institucionais.

As políticas públicas são permeadas por uma correlação de forças compostas por interesses antagônicos que põem limites e obstáculos à garantia e usufruto desses direitos pela população mais vulnerável. Atualmente, a relação Estado e sociedade civil é marcada

pela influência do modelo neoliberal que visa a desresponsabilização do Estado e a responsabilização da sociedade civil. A falta de autonomia total do Estado e a influência dos interesses privados por grande parte dos seus componentes influenciam nas políticas criadas, precarizando os serviços públicos e não fornecendo condições materiais para o atendimento pleno das necessidades da população. O que ocorre são retrocessos no âmbito da proteção social da garantia dos direitos sociais devido ao movimento de mercantilização dos benefícios sociais, privatização, deterioração e desfinanciamento das instituições públicas, bem como o desenvolvimento do voluntariado e de entidades não-governamentais, as quais muitas vezes substituem o Estado em muitas de suas funções, por exemplo na prestação de serviços através de políticas públicas pelo chamado terceiro setor.

Nesse sentido, a política pública pode ser definida como o resultado da interação entre o Estado e sociedade, a partir de uma correlação de forças entre sujeitos com interesses e expectativas diversas, no enfrentamento do problema que galgou notoriedade na agenda governamental. A elaboração de uma política pública obedece a algumas etapas, que fazem parte do ciclo da política pública. Neste ciclo a avaliação é requisito fundamental, seja *ex-ante* ou *ex-post*, e permite análise crítica, sistemática e necessária para compreender na esfera pública as respostas sobre os problemas e verificar em que medida os objetivos dos programas desenvolvidos pelo Estado e/ou incentivados pelo Ministério Público estão sendo alcançados ou se requerem correções na tentativa de indicar novos rumos para as ações, garantindo mais eficácia, eficiência, efetividade e qualidade da gestão pública.

No contexto econômico e político atual, a pesquisa avaliativa, em seus distintos recortes e temáticas, se realizada de forma crítica considerando a natureza social e histórica das políticas, programas e projetos, apresenta-se como uma estratégia essencial para, mesmo que em um cenário conservador, propor mudanças e contribuir para a garantia da realização da gestão no interesse público consistente, qualitativo, efetivo e coerente com o planejado. A produção de conhecimentos e avaliações vem se renovando enquanto tarefa civilizatória, reforçando a tese de que não estamos no fim da história e que é preciso reinventá-la e reconstruí-la.

Neste trabalho foi avaliado o processo de implementação do PEVI, enquanto projeto criado e incentivado pelo Ministério Público de Pernambuco, que tem como objetivo principal a criação de um fluxo de referência para enfrentamento à violência contra pessoa idosa. A avaliação de processo, enquanto estratégia de avaliação

empreendida, nos permitiu confrontar o desenho inicial do PEVI com o processo de sua implementação nos municípios pilotos pernambucanos de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns, buscando avaliar o alcance de seus objetivos propostos, bem como evocar os elementos que facilitam e dificultam a sua implementação nestes municípios. Ao detectar essas dificuldades e obstáculos, propor medidas de ajustes visando à melhoria da qualidade do seu processo de implementação e do desempenho do projeto.

A Caravana da Pessoa Idosa, enquanto Programa do Ministério Público de Pernambuco, desenvolveu o PEVI diante da problemática da violência contra a pessoa idosa. O fenômeno da violência, enquanto expressão da questão social, se faz presente na vida social e se apresenta como um dos maiores obstáculos para a garantia da igualdade de direitos entre os cidadãos de um Estado Democrático. Queiroz (2008) compreende que a violência se configura como uma forma de violação de um dos direitos essenciais do ser humano que é a liberdade. A sociedade capitalista influencia diretamente na mudança das relações sociais e condiciona ainda mais as situações que ferem os direitos garantidos constitucionalmente.

O PEVI parte da necessidade de identificar os casos de violência e de suspeita de violência que estão sendo subnotificados em Pernambuco e dar visibilidade a eles, bem como recepcionar as demandas e dar o encaminhamento adequado. O PEVI além de propor a definição de um fluxo de recebimento e atendimento às questões afetas à violência contra a pessoa idosa, objetiva também criar instrumentos de aperfeiçoamento da comunicação interinstitucional e da interlocução entre as políticas públicas propostas para o enfrentamento da questão e o aperfeiçoamento do registro e ampliação das notificações compulsórias, no âmbito municipal. O PEVI é uma proposta de articulação e atuação intersetorial e integrada para promover e fortalecer as ações municipais de prevenção da violência e atenção e proteção à pessoa idosa que se encontra em situação de risco para a violência ou em situação de violência.

Então, ressaltamos aqui que o projeto do PEVI foi proposto por uma instituição do Poder Judiciário que se coloca como defensora dos interesses da sociedade, no que diz respeito aos direitos difusos, individuais indisponíveis e sociais e articuladora entre os vários grupos existentes na sociedade e os diversos segmentos sociais. Dentre as suas atuações extrajudiciais, está a de criar projetos a partir de uma gestão estratégica com gestão por projetos. O PEVI está entre os projetos que têm como objetivo estratégico

assegurar o respeito aos direitos dos grupos vulneráveis, incluindo os direitos das pessoas idosas.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público essa “incumbência de defesa” dos interesses da sociedade e a partir disso assumiu o compromisso de assegurar o respeito aos direitos dos grupos vulneráveis e protegê-los, incluindo os da pessoa idosa, bem como trabalhar na indução de políticas públicas e para o fortalecimento daquelas já existentes. O Ministério Público deve cobrar do Estado ações que garantam a viabilização de direitos e intervenções nas expressões da questão social ao fiscalizar e induzir a formulação e implementação de ações que possam atender de forma integral as pessoas idosas vítimas de violência.

Mas, consideramos que, na conjuntura atual, seus esforços enfrentam um regime democrático restrito em garantir direitos, pois é uma instituição que está inserida em um projeto societário antagônico e desfavorável à consecução dos preceitos constitucionais que estabeleçam a universalização das políticas públicas. Uma instituição que ao mesmo tempo em que assume a missão de defesa dos interesses coletivos e tem o dever de agir quando os segmentos mais vulnerabilizados apresentam necessidades não supridas, por vezes atua de forma subjugada a interesses de governos ou de qualquer outro poder presente na sociedade, não levando em conta sua missão institucional e a importância da realização de uma sociedade justa e igualitária.

Nessa realidade contraditória que se dá no âmbito do estado democrático de direito, sua atuação requer uma capacidade técnica e política de seus agentes ministeriais para a construção de consensos e “saídas” alicerçadas coletivamente pautadas em estratégias e posicionamentos em favor dos interesses que compatibilizam com os direitos humanos.

É nesse cenário que a presente dissertação de mestrado teve por objetivo central avaliar o processo de implementação do Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso – PEVI, buscando responder se o PEVI vem sendo eficaz em sua implementação nos municípios pernambucanos de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns e verificando a hipótese de que a eficácia da implementação do PEVI depende de pré-condições como planejamento estratégico, capacidade gerencial, atores estratégicos, parcerias e rede de apoio, capacitação, infraestrutura, recursos humanos, financeiros e técnicos suficientes, serviços de divulgação e informação e processos de monitoramento e/ou avaliação das ações.

No percurso avaliativo foi possível identificar os fatores que facilitam e os fatores que dificultam a implementação do PEVI e acrescentar a metodologia da autora Sônia Draibe (2001), a qual ela chama de *anatomia do processo geral de implementação*, identificando seus principais subprocessos ou sistemas de implementação, o sistema gerencial e decisório, processo de divulgação e informação, processo de capacitação, processo de seleção, sistema logístico e operacional e sistema de monitoramento e avaliação. Essa pesquisa avaliativa utilizou o critério de verificação de eficácia, ou seja, o grau do alcance dos objetivos propostos pelo PEVI nos municípios que o implementam.

Com base nessas considerações, apresentamos as sínteses conclusivas dos aspectos avaliados. O primeiro objetivo específico dessa pesquisa foi caracterizar as estratégias de implementação do PEVI, baseadas nos principais sistemas ou subprocessos da implementação.

Nesse estudo, na caracterização do sistema gerencial e decisório ficou demonstrado que a implementação do PEVI é impulsionada e conduzida pela Caravana da Pessoa Idosa – MPPE, condução que foi avaliada de forma muito satisfatória pelos municípios. Avaliamos que é uma instituição que detém o sistema gerencial, mas não o decisório, pois a decisão para implementar o PEVI, suas ações nos municípios, a construção dos fluxos de atendimento, as Secretarias envolvidas no processo etc, é construída horizontalmente em articulação com os atores estratégicos municipais. Todo o processo é conduzido com muito diálogo, de forma articulada, respeitando a autonomia dos municípios e sua capacidade de implementar as ações.

Quanto às estratégias de divulgação e informação do PEVI, o estudo nos leva a inferir que esses processos atingem um nível satisfatório uma vez que os agentes executores conseguem dar visibilidade às ações do PEVI tanto aos atores institucionais quanto à população, através do processo de divulgação e informação nos municípios. Os agentes envolvidos na execução do PEVI participam durante todo o ano de eventos nos municípios levando a pauta da violência contra a pessoa idosa e a proposta do Núcleo, divulgam o PEVI, realizam atividades com as pessoas idosas, realizam palestras em parceria com instituições públicas e privadas para as pessoas idosas sobre diversos assuntos, produzem materiais didáticos para informação e divulgação. No entanto, por parte do Ministério Público acreditamos ser necessário fazer uma divulgação mais ampla e contínua para a principal beneficiária desse projeto que é a população idosa, para que o PEVI ganhe mais conhecimento público e obtenha mais êxito.

Embora o sistema de capacitação não esteja designado na implementação do PEVI, consideramos pertinente verificar sobre a realização ou não de capacitações dos agentes que implementam o PEVI nos municípios e a percepção dos implementadores a respeito da capacitação. Verificamos que a Caravana da Pessoa Idosa não assume calendário de capacitação com os agentes implementadores, mas no momento da implantação ocorrem discussões sobre a realidade municipal, levantamento das dificuldades de intervenção e atuação no atendimento às pessoas idosas vítimas de violência nos municípios e são realizadas oficinas para alinhamento das ações do PEVI entre as entidades representativas das políticas e construção de atendimento. Caso o MPPE identifique a necessidade de alguma capacitação específica durante as oficinas, a própria instituição intervém e busca parcerias para oferecer a capacitação necessária.

É papel dos gestores estarem cientes das demandas e dificuldades apresentadas nas atividades realizadas e assumir a questão da capacitação permanente nos municípios. Entre os/as entrevistados/as, a capacitação presencial foi destacada como um momento de grande importância para aprendizado e troca entre os profissionais para aperfeiçoar o trabalho no dia a dia e compartilhar as boas práticas e sempre que é oportuno, os/as entrevistados/as tentam participar de eventos, palestras, capacitações oferecidas pela rede privada, pelo município e pelo Ministério Público, por exemplo. Concordamos que profissionais capacitados se sentem mais seguros e confiantes para executar as tarefas que lhe cabem, alcançar os resultados esperados e, principalmente, oferecer qualidade e efetividade no atendimento à população.

Segundo Draibe (2001, p. 32), os programas e projeto envolvem, em geral, algum tipo de seleção, seja de agentes que o implementarão, seja do público-alvo a que se dirige. Adaptando este sistema ao processo de implementação do PEVI, avaliamos quais critérios foram utilizados na seleção dos municípios pilotos. Os principais critérios utilizados na seleção dos municípios foram a receptividade do município por já ter procurado a Caravana da Pessoa Idosa para realizar alguma ação, ter a anuência do membro do Ministério Público da localidade e a diferenciação geográfica entre os municípios.

Quanto a avaliação dos sistemas logísticos e operacionais, tratamos de avaliar se os recursos humanos, financeiros e materiais são suficientes para os objetivos propostos, visto que são cruciais para o êxito do projeto. Avaliamos que os recursos humanos são insuficientes para um trabalho mais eficaz nos Núcleos. A mesma dificuldade foi destacada pela equipe da Caravana da Pessoa Idosa, alegando não ter, no momento, recursos humanos suficientes e financeiros para atividades essenciais relacionadas ao

PEVI, tais como realizar viagens aos municípios para apresentar a proposta, realizar reuniões, oficinas e articular ações com gestores e promotores locais, sendo necessário pactuar com o MPPE para receber novamente recursos. Quanto à base material na qual os Núcleos se apoiam em parte é satisfatória, no que se refere à materiais de escritório, equipamentos coletivos e de comunicação. No entanto, quando se refere à infraestrutura, esta não foi avaliada de forma satisfatória pelos três municípios, pois os pesquisados apontam a necessidade de ser melhorada, por exemplo em Igarassu e Jaboatão dos Guararapes os Núcleos funcionam dentro das instalações de outras instituições, necessitando de local apropriado, com sala para recebimento de demanda espontânea e realizar atendimentos com qualidade aos usuários.

Em todos os municípios, o recurso financeiro é disponibilizado para toda a Secretária a qual o Núcleo está vinculado. O orçamento é um fator bastante dificultador para implementar ações nos municípios. A promulgação da Emenda Constitucional 95, que limita por 20 anos os gastos públicos, a Lei Complementar 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) têm gerado uma repercussão em todos os serviços e áreas de atendimento à população prioritária, principalmente na área da assistência social, a qual o PEVI está mais associado. Nessa conjuntura, essas legislações são exemplos da restrição do Estado que trazem desafios referentes à administração de recursos materiais, humanos e financeiros para as políticas públicas. No entanto, concordamos que o Estado não deve eximir-se de seus deveres, muito menos estabelecer metas tímidas sob o argumento de que não dispõe de recursos financeiros suficientes. A vontade política e as decisões governamentais criam, localizam e mobilizam os recursos existentes.

Quanto ao transporte, apenas o NEVIGA possui transporte exclusivo para o Núcleo para a execução das atividades e realização das visitas domiciliares, enquanto no NAVV e NEVIIG, são utilizados veículos que estão disponíveis para as instituições que os Núcleos estão lotados, sendo divididos os dias da semana para utilização do transporte entre os profissionais.

Compreendemos que avaliar também a operacionalização desta atividade-fim é de fundamental importância para se avaliar a implementação de um programa ou projeto, pois quando essas atividades possuem medidas de suficiência e qualidade elas parecem ser mais adequadas para um dado programa ou projeto atingir seus resultados em menor tempo, menor custo e com qualidade, ou seja, ser mais eficaz.

Com relação ao monitoramento e avaliação das ações do PEVI, são processos que estão bastante deficitários por parte da Caravana da Pessoa Idosa – MPPE, visto que não é um procedimento regular, impossibilitando a Instituição continuar contribuindo para a melhora da implementação e para maior efetividade do projeto, como as correções de processos e procedimentos. Nos municípios, as propostas de monitoramento são quantitativas, apenas com mapeamento de estatística dos casos de violência contra a pessoa idosa que chegam aos Núcleos e dos encaminhamentos realizados. Os Núcleos realizam esse monitoramento com regularidade, onde os resultados são sistematizados e armazenados em bancos de dados, porém são pouco socializados entre as instituições.

Diante do exposto, reforçamos que nosso estudo buscou avaliar o processo de implementação do PEVI utilizando o grau de eficácia como o critério avaliativo. Compreendendo que a “avaliação de eficácia é, por natureza, avaliação de processo” (Draibe, 2001, p. 35), buscamos nesta avaliação a relação entre características e qualidades dos processos e sistemas de implementação do PEVI e os objetivos que o PEVI vem atingindo. Nesse sentido, é mais eficaz aquele programa ou projeto que se apoia em processos e sistemas adequados de implementação, ou seja, aqueles nos quais predominam os fatores facilitadores dos resultados em quantidade e qualidades máximas e em períodos mais curtos (Draibe, 2001). Por isso, nossa pesquisa também buscou identificar os elementos que facilitam e dificultam a implementação do PEVI nos municípios avaliados.

Sintetizamos como principais fatores que facilitam o processo de implementação do PEVI: vontade política dos gestores municipais; a articulação entre as políticas públicas; o trabalho em rede; a criação de fluxos de atendimento e boa comunicação interinstitucional; infraestrutura adequada para as instalações dos Núcleos; o suporte do MPPE na implantação do PEVI e sua constante interação e articulação com os Núcleos.

Destacamos também os elementos que dificultam a eficácia da implementação do PEVI: a falta de interesse político e sensibilidade dos gestores municipais para o diálogo; a falta de articulação entre as políticas e serviços; a falta de políticas públicas e serviços para a pessoa idosa nos municípios; infraestrutura inadequada para os Núcleos; a falta de recursos humanos suficientes e transporte para a realização das visitas domiciliares; falta de reuniões de monitoramento das ações e demanda; falhas na comunicação interinstitucional e composição dos fluxos.

Na perspectiva de enfrentamento desses fatores que dificultam a implementação do PEVI e de sugerir ajustes para melhoria e/ou aperfeiçoamento do mesmo, destacamos

que seja realizado, periodicamente, o monitoramento do PEVI pelo Ministério Público e aperfeiçoadas as ações de monitoramento nos municípios; a ampliação das estratégias de divulgação e informação abarcando os municípios próximos, fazendo com que a Rede se consolide como um todo e não apenas no território do município; criação de comitês gestores nos municípios; a realização de reuniões periódicas com a Rede de Atendimento, bem como os estudos de caso, discutir políticas públicas e readequar; assumir um calendário de capacitações presenciais sobre temas relacionados à pessoa idosa; realizar o acompanhamento dos idosos vítimas de violência e seus familiares; levar a discussão do envelhecimento e violência contra a pessoa idosa para as escolas desde a educação infantil; criar equipamentos sociais que ofereçam apoio às pessoas idosas e familiares.

Nosso estudo conclui que a eficácia da implementação do PEVI nos três municípios é diferenciada em função das pré-condições necessárias para realização do PEVI e qualidade dos processos e sistemas de implementação. Embora esses municípios tenham aderido ao PEVI e que este é um importante e necessário instrumento para dar visibilidade aos casos de violência contra a pessoa idosa, os municípios enfrentam dificuldades para realizar um trabalho mais eficaz. Dificuldades relacionadas à estrutura insuficiente dos municípios, tais como insuficiência de recursos humanos, infraestrutura inadequada para atendimento e acolhimento dos casos de violência, frágil articulação da Rede de atendimento com dificuldades de agendar reuniões permanentes de monitoramento das ações e demandas, comunicação interinstitucional insuficiente, comprometendo assim a consecução dos objetivos propostos pelo PEVI nos municípios de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Garanhuns. Dessa forma, concluímos também mediante avaliação de processo que seus objetivos vêm sendo parcialmente alcançados, caracterizando eficácia restrita, necessitando de ajustes e correções para melhor atendimento às necessidades da pessoa idosa vítima de violência.

Diante das falhas identificadas, destaca-se a intersetorialidade que vem sendo pouco desenvolvida nos municípios. Quanto a este ponto, é importante ressaltar que a prática mostra que esta articulação não é fácil e vem acontecendo de forma precária, devido à forma de trabalho e de organização das políticas públicas, de forma não integrada e articulada, acarretando muitas vezes em sobreposição de ações.

A intersetorialidade é a articulação de serviços e programas dentro de políticas públicas diferentes, tornando-se necessária a presença de diferentes setores e, conseqüentemente, atores para alcance de um objetivo comum, através do compartilhamento de saberes, responsabilidade e poderes. Pensar na intersetorialidade é

planejar a articulação de diferentes políticas na busca por superar problemas sociais, por isso são indispensáveis tanto uma visão integrada quanto o compartilhamento de saberes entre os parceiros por meio de uma relação horizontal, ou seja, de igual para igual, sem hierarquias.

Os municípios apresentam realidades complexas e promover políticas e ações intersetoriais permite garantir um atendimento mais qualificado através de um trabalho articulado entre as políticas. A ausência de ações nesse sentido tem efeitos que são vivenciados pelos profissionais que executam o PEVI, como foram identificados nesta avaliação, e que repercutem na falta de um atendimento mais integral e de qualidade à população idosa. A fragmentação das políticas e a falta de comunicação entre os serviços do município, do trabalho em rede, pouca ou nenhuma reunião intersetorial para discutir as demandas e necessidades do município e propor ações trazem problemas de eficácia às políticas, de modo que estas não atinjam seus objetivos da melhor forma.

Concomitante, tem o problema da desresponsabilização dos gestores com a população mais vulnerável, o que tem gerado uma impotência dos órgãos e frustração aos profissionais que trabalham “na ponta” dos serviços, com tantos limites institucionais que não permitem garantir um atendimento mais digno à população, muito menos modificar as condições materiais de vida dessa população.

É nesse cenário atual da contracorrente de efetivação dos direitos sociais, de uma relação restrita entre Estado e sociedade, que o grau de eficácia da implementação do PEVI nos municípios é parcial. Embora haja clareza na direção das ações para o alcance dos objetivos do PEVI nos municípios, os fatores dificultadores encontrados impõem limites e impedem o alcance da eficácia do projeto. Desse modo, é necessário que os gestores municipais devam vir a realizar adaptações necessárias ao seguimento exitoso do projeto para melhor atendimento às necessidades da população idosa vítima de violência.

Com o estudo, é importante ressaltar que para implementar o PEVI, o município deve dispor de vontade política, interesse pela causa da pessoa idosa, uma Rede de serviços e proteção à pessoa idosa estruturada, integral e articulada. Recomendamos que o município disponha de uma estrutura adequada para a realização das ações. Essa estrutura deve envolver a elaboração de um plano de ação, baseado em um diagnóstico situacional das pessoas idosas no município que seja a base para priorizar ações de curto, médio e longo prazo e ir aos poucos avaliando a sua efetividade; uma equipe técnica multidisciplinar e capacitada, equipamentos e serviços para a pessoa idosa, estratégias de

divulgação e monitoramento das ações. Nestas condições, seus objetivos podem adquirir mais êxito e o PEVI ganhar mais legitimidade, considerando a necessidade de ser aprimorado para proporcionar significativas mudanças ao atendimento à população idosa.

## 6. REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. IN: **AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS E PROGRAMAS SOCIAIS**. Tradução de: Jaime A. Clasene Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis, RJ: vozes, 1994.
- ARCOVERDE, A. C. B. (2013). Como avaliar impactos. In: **Metodologias qualitativas de pesquisa em serviço social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, Pp. 181-205.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- ATAMA, Moriya. **É tempo de violência**. 2009. Disponível em: <<http://atamamoriya.word press>>. Acesso em 01/07/2019.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BEAUVOIR, Simone de. **A Velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.
- BERÉ, Cláudia Maria. **Atuação do Ministério Público em defesa da pessoa idosa**. Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência – AMPID. 2012. Disponível em <http://www.ampid.Orgbr/v1/atuacao-do-ministerio-publico-em-defesa-da-pessoa-idosa/>. Acesso em 28/11/2019.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade: por uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros Editores, São Paulo, 2000.
- BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Ed. Unijuí. 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. In: CFESS/ ABEPSS (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. Revista Política Hoje, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.
- BRASIL. **Portaria nº 2.528 de 19 de outubro de 2006**. Aprova a Política Nacional de Saúde do Idoso. Brasília, 19 de outubro de 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. De 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicoocom\\_pilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicoocom_pilado.htm). Acesso em 26 de outubro de 2018.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Direitos Humanos. **Manual de Enfrentamento à Violência contra a pessoa idosa: É possível prevenir. É necessário superar**. Brasília, 2013.

- BRASIL. Estatuto do Idoso. **Lei Nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. 2003.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **Violência intrafamiliar: orientações para prática em serviço**/ Secretaria de Políticas de Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2001.
- BRASIL. Presidência da República. Subsecretaria de Direitos Humanos. **Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência Contra a Pessoa Idosa**/ Presidência da República. Subsecretaria de Direitos Humanos. – Brasília: Subsecretaria de Direitos Humanos. 24p. 2005.
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. "**Como vive o idoso brasileiro?**", in CAMARANO, A. A. (Org.) *Os novos idosos brasileiros muito além dos 60?* Rio de Janeiro: IPEA, 2004, p. 25-76.
- CÂMARA, Rosana Hoffman. **Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações**. Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia, 6 (2), jul - dez, 2013,179-191.
- CANÇADO, T. C. L.; SOUZA, R. S.; CARDOSO, C. B. S. **Trabalhando o conceito de vulnerabilidade Social**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS OPULACIONAIS, 19. São Paulo: ABEP, 2014. Disponível em: [http://www.abep.org.br/~abeporgb/abep.info/files/trabalhos/trabalho\\_completo/TC-10-45-499-410.pdf](http://www.abep.org.br/~abeporgb/abep.info/files/trabalhos/trabalho_completo/TC-10-45-499-410.pdf). Acesso em 23/05/2019.
- CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004.
- CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo: auge da crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- CASTRO, J. A. de e OLIVEIRA, M. G. de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Lígia Mori. (org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014, 2014, p. 20-48.
- CASTRO, M. S. P. Implementação e avaliação da Política de Assistência Social: apontamentos a partir das concepções teóricas de políticas públicas. In: ARCORVERDE, A. C. B. (Org.). **Dimensões, Interfaces e Práticas de avaliação de políticas públicas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014. 568p.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et. al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

- CHAVES, H. L. A; GEHLEN, V. R. F. **Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual.** Serv. Soc. Soc. n° 135 São Paulo May/Aug. 2019 Epub May 20, 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.179>.
- COELHO, S. R.; KOZICKI, K. **O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções?** Revista Ajuris, n° 130. P. 373-394, Porto Alegre, 2013.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis: Vozes, 1993.
- COTTA, Tereza Cristina. **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto.** Revista do Serviço Público, ano 49, n. 2, Abr./Jun. 1998.
- COUTINHO, Carlos N. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes.** São Paulo. 2 ed. Cortez, 1996.
- COUTINHO, Carlos N. **Democracia e Socialismo: questões de princípio e contexto brasileiro.** 1992.
- CURY, Thereza Christina Holl. **Elaboração de projetos sociais**, p.37-48. In: ÁVILA, Célia M. **Gestão de projetos sociais.** 3ª ed. rev. São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2001.
- CRUZ, Monica da Silva; Alves, José Márcio Maia. **O Ministério Público e a “incumbência de defesa” dos direitos sociais e individuais indisponíveis: uma análise discursiva.** Revista do Direito UNISC, ISSN: 1982-9957 Santa Cruz do Sul N°. 47. p. 193-222. SET-DEZ 2015.
- DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 1998.p.24
- DEBERT, Guita Grin. **Pressupostos da Reflexão Antropológica Sobre a Velhice.** In: DEBERT, Guita Grin. **Antropologia e Velhice**, Textos Didáticos, n.19, IFCH, 1998.
- DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas.** In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 14-42.
- DRAIBE, S. **Avaliação de programas.** In: BARREIRA, M. C. R. N.; BRANT de CARVALHO, M. C. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais.** São Paulo: IEE; PUC, 2001. p. 165-181.
- ESTEVIÃO, R. B; FERREIRA, M. D. M. **ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas.** Revista HOLOS, Ano 34, Vol. 03(2018), DOI: 10.15628/holos.2018.6818.

- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS – São Paulo - vol. 20 nº 59, out. 2005.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **Violência contra a pessoa idosa: ocorrências, vítimas e agressores**. Ed. Universo, UCB, 2007.
- FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21. p. 211-260, jun. 2000. Disponível em: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2010. Sinopse do Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=12&uf=00>.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Análise & Conjuntura, v. 1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.
- GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Civilização Brasileira. 1976.
- HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo. **A ideologia da velhice**. São Paulo: Cortez, 1986.
- HARTZ, Z. M. A. Explorando novos caminhos na pesquisa avaliativa das ações de saúde. In: HARTZ, Z. M. A. (Org.). **Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programa**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002. p. 12-27.
- IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em <<http://www.ipea.com.br>>. Acessado em 05 out 2018.
- KÜCHEMANN, B. A. **Envelhecimento Populacional, Cuidado e Cidadania**. Revista Sociedade e Estado; v. 27; nº1. Brasília, 2012.
- LENOIR, Remi. **Objeto Sociológico e Problema Social**. In: MERLLIÉ, Dominique. Iniciação à Prática Sociológica. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 59 – 106.
- LIMA LL, D'ASCENZI L. **Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas**. *Revista Sociologia Política*, 2013; 21(48):101-110.
- MACEDO. Lucinda Maria da Rocha. Um caminho metodológico: um longo e difícil caminho... In: ARCOVERDE. A. C. B (Org). **Metodologias qualitativas de pesquisa em serviço social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, Pp. 137-154.
- MARTTA, Margareth Kuhs. **Violência e angústia**. 2ª Ed. revisada e ampliada- Caxias do Sul, RS: EDIPUCRS, 2011.
- MARSHALL. T.H. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

- MENDONÇA, Ana Maria Àvila. **Ditadura e Direitos Sociais. A história da constituição dos direitos sociais no Brasil.** Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. 2005. 261p.
- MENDONÇA, Marcelo Teles de. Política de segurança pública e intersetorialidade: uma análise de conteúdo na pesquisa documental. In: ARCOVERDE, A. C. B (Org). **Metodologias qualitativas de pesquisa em serviço social.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, Pp.233-271.
- MERCADANTE, E. F. (2007). **Velhice: Uma questão complexa.** In: B. Corte, E. F. Mercadante, & I. Arcuri, (ORGs.), *Velhice, envelhecimento e complexidade*. São Paulo: Vetor Editora.
- MINAYO, M. C. de S. **Conceito de avaliação por triangulação de métodos.** In M. C. DE S. MINAYO; S. G. ASSIS; E. R. SOUZA (Eds.), *Avaliação por triangulação de métodos.* Abordagem de programas sociais (pp.19-51). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005.
- MINAYO, M.C. **Violência contra idosos: o avesso do respeito à experiência e à sabedoria.** Cartilha da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2ª edição, 2005.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE (BR). **Viva: vigilância de violências e acidentes, 2008 e 2009. Departamento de Análise de Situação de Saúde.** Brasília: MS; 2010.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Viva: instrutivo de notificação de violência doméstica, sexual e outras violências.** Brasília: Ministério da Saúde; 2011.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **Manual de Gestão Estratégica 2013-2016.** Disponível em: <http://www.mppe.mp.br/mppe/index.php/institucional/planejamento>. Acesso em 26 de outubro de 2018.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *Análise das políticas públicas.* Pelotas. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. EDUCAT – Editora da UCPel, 2002.
- OLIVEIRA, G. S. **Velhice e Cidadania: Um Estudo Sobre os Centros de Convivência de Idosos.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. 2003.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE – **Relatório Mundial sobre violência e saúde.** Genebra, 2002.
- PARAIBA, Patrícia Maria Ferreira e SILVA, Maria Carmelita Maia e. **Perfil da violência contra a pessoa idosa na cidade do Recife-PE.** *Rev. bras. geriatr. gerontol.* [online]. 2015, vol.18, n.2, pp.295-306. ISSN 1809-9823.<http://dx.doi.org/10.1590/1809-9823.2015.14047>.
- PARENTE, Lucia de Fátima da Silva. **Violência contra a pessoa idosa: desafio contemporâneo para os profissionais de serviço social.** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XXI, n. 170, mar 2018. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico>.

com.br/site/?n\_link=revista\_artigos\_leitura&artigo\_id=20338&revista\_caderno=29>. Acesso em jul 2019.

- PEREIRA, P. A. P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: Boschetti et al. *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.
- PERNAMBUCO. Ministério Público do Estado. *Caravana da Pessoa Idosa. Guia PEVI – Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso – Igarassu*. Igarassu, 2015.
- PERNAMBUCO. **Lei nº 12.109/2001**, de 26 de novembro de 2001. Dispõe sobre a Política Estadual do Idoso.
- PERNAMBUCO. Ministério Público. **Manual de Gestão Estratégica 2013-2016**. 108p. Recife: Procuradoria Geral de Justiça, 2014. Disponível em: <http://www.mppe.mp.br/mppe/index.php/institucional/planejamento>. Acesso em 20 de dezembro de 2018.
- PERNAMBUCO. Ministério Público. **Memória Histórica. Institucionalização do Ministério Público**. 10p. Recife, 2016. Disponível em: [http://www.mppe.mp.br/mppe/images/cmti/MemoriaHistorica/Promotor\\_vol\\_01.pdf](http://www.mppe.mp.br/mppe/images/cmti/MemoriaHistorica/Promotor_vol_01.pdf). Acesso em 20 de dezembro de 2018.
- PERNAMBUCO. Ministério Público. *Caravana da Pessoa Idosa. Guia do Protocolo de Enfrentamento da Violência ao Idoso – PEVI – Igarassu- PE*. Coord. Yélena de Fátima Araújo Monteiro. Procuradoria Geral de Justiça, 2015.
- PERNAMBUCO. Ministério Público. **RESOLUÇÃO PGJ nº 001/06, de 18 de janeiro de 2006**. Regulamenta as atribuições dos cargos e os requisitos de formação especializada e experiência profissional a serem exigidos para o ingresso nas carreiras do Quadro de Pessoal de Apoio Técnico-Administrativo do Ministério Público do Estado de Pernambuco; as atribuições das funções gratificadas – FGMP e as atribuições dos Órgãos de Apoio Técnico e Administrativo. Procuradoria Geral de Justiça, 2006.
- POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Graal, 1981.
- QUEIROZ, Fernanda Marques de. **Não se rima amor e dor: cenas cotidianas de violência contra a mulher**. Mossoró - RN: Edições UERN, 2008.
- RAMOS, L. R. et. al. **ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA REALIDADE BRASILEIRA**. Rev. Saúde pública, S. Paulo 21 : 211-24, 1987.
- ROCHA, Maria das Vitórias Ferreira da. **Avaliação de política pública: o ProInfo e sua gestão no município de Parnamirim (2009-2012)**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2014.

- RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.
- RUA, Maria das Graças. **As políticas públicas e a juventude dos anos 90**. In: \_\_\_\_\_. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. 2 v. Brasília: CNPD, p. 731-752.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Ebook, 2001.
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO À MICRO E PEQUENAS EMPRESAS/SEBRAE. (2008). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG. Disponível em <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%20C%209ABLICAS.pdf>
- SÃO PAULO (Cidade). Secretaria da Saúde. **Caderno de Violência contra a pessoa idosa: orientações gerais. Coordenação de Desenvolvimento de Programas e Políticas de Saúde - CODEPPS. Tipologia da Violência**. São Paulo: SMS, 2007. p.28-30.
- SANTOS, Nara Ribeiro dos. **Violência e Maus-tratos contra os idosos: o perigomora em casa**. 2010. 66p. Monografia para obtenção do grau de bacharel em Direito. Faculdade de Direitos, Ciências Administrativas e Econômicas – FADE da Universidade Vale do Rio Doce. Governador Valadares – MG.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SEVERINO, Maria do Perpétuo Socorro Rocha Sousa. **Avaliação do processo de implementação do Programa Incluir na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2012-2014)**. 2017. 400f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.
- SILVA, Maria Ozanira Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.
- SILVA, Maria Ozanira Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conceito teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA e SILVA, Maria Ozanira (org). **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos metodológicos**. São Paulo. Veras Editora, 2005.
- SILVA, Pedro Luiz Barros. **A Avaliação de programas públicos : reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico / Pedro Luiz Barros Silva e Nilson do Rosário Costa**. – Brasília : Ipea, 2002. 60 p.
- SILVA, C. F. S.; DIAS, C. M. S. B. (2016). **Violência Doméstica contra Idosos: Escutando o Agressor**. *Psicologia: Ciência e Profissão* Jul/Set. 2016 v. 36 n°3, 637-652.

- SILVA, A. G. F. et al. **A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, 2017.
- SILVA, P. L. B.; COSTA, N. D. R. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2002.
- SIQUEIRA, Rosângela Bujokas de. **Conselhos de Política e Participação Democrática: Análise dos Setores Saúde e Assistência Social em Ponta Grossa – PR**. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG, 2005.
- SOUZA ER, MINAYO MCS. **Inserção do tema violência contra a pessoa idosa nas políticas públicas de atenção à saúde no Brasil**. Ciên Saúde Coletiva 2010;15(6):2659-68.
- SOUSA, Rodrigo. **Origens da violência**. Disponível em <http://professorrodrigousouza.blogspot.com/2010/08/origens-da-violencia.html>. Acesso em 01 jul. 2019.
- SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. In: Sociologias, vol. 8., número 16, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil, jul./dez. 2006, pp. 20-45.
- SOUZA, Celina. **“Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas”**. In Hochman, G., Arretche, M. e Marques, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Fiocruz. 2007
- SOUZA, Lincoln. Moraes de.; ROCHA, Maria das Vitórias Ferreira da. **UMA AVALIAÇÃO DO PROINFO E SUA GESTÃO NO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM/ RN**. Trabalho aprovado pelo Comitê Científico do 26º Simpósio Brasileiro da ANPAE. RECIFE-PE, 2013.
- TEIXEIRA. Solange, Maria. **Envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. RAP, Rio de Janeiro, v.30, n.2, mar./abr. 1996.
- WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da Política**. V.1. 13. ed. São Paulo: Ática, 2000.
- WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da Política**. V.2. 10. ed. São Paulo: Ática, 2001.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Envelhecimento ativo: uma política de saúde** / World Health Organization; tradução Suzana Gontijo. – Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005. 60p.: il.

Sites visitados:

Câmara Municipal de Igarassu. Sistema de Apoio ao Processo Legislativo. **PROJETO DE LEI n° 2952/2015**. Disponível em [https://sapl.igarassu.pe.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2015/2534/2534\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.igarassu.pe.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2015/2534/2534_texto_integral.pdf). Acesso em 10/12/2019.

Diário Oficial dos municípios do estado de Pernambuco. **DECRETO N °064/2015**. Ano VI. N° 1400. 24 de agosto de 2015. Disponível em <http://www.diariomunicipal.com.br/amupe/pesquisar>. Acesso em 10/12/2019.

Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes. Portal de busca da legislação municipal de Jaboatão dos Guararapes. **DECRETO N.º 06 /2015** Disponível em <http://legis.jaboatão.pe.gov.br/decreto/2015/00006/>. Acesso em 10/12/2019.

**APÊNDICE A- Roteiro de entrevista com a equipe da Caravana da Pessoa Idosa**

1. Quando e como o PEVI foi estruturado nos municípios?
2. Quais as estratégias da Caravana da Pessoa Idosa - MPPE de divulgação e informação do PEVI que possam ampliar a implementação deste em outros municípios?
3. Como é selecionado o município para a realização do PEVI? E quais os critérios de seleção?
4. A Caravana da Pessoa Idosa dispõe de recursos humanos, financeiros e materiais suficientes para conduzir a implementação do PEVI em outros municípios?
5. No processo de implementação do PEVI no município, o Programa Caravana da Pessoa Idosa proporciona capacitações às equipes do Núcleos?
6. Existe por parte do Programa algum tipo de monitoramento ou avaliação do PEVI?
7. Na sua opinião, quais os fatores que dificultam a implementação do PEVI no município?
8. E quais os principais fatores que facilitam a implementação do PEVI?
9. Que sugestões daria para melhorar o PEVI?

**APÊNDICE B- Roteiro de Entrevista com a equipe dos Núcleos de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa de Garanhuns (NEVIGA), Igarassu (NEVIIG) E Jaboatão dos Guararapes (NAVV)**

1. A equipe do núcleo é composta por quantos profissionais e quais os cargos ocupados?
2. Como avaliam a Coordenação do Núcleo quanto à capacidade de gerir as atividades do Núcleo, tomar decisões e propor ações no município?
3. Enquanto unidade de referência para o recebimento, identificação e tratamento dos casos de violência contra a pessoa idosa, de que forma as denúncias chegam ao órgão e, se confirmado o caso de violência, quais os procedimentos realizados posteriormente?
4. Foram criados fluxos de atendimento à pessoa idosa vítima de violência neste município?
5. Quais as estratégias de divulgação e informação do PEVI que possam ampliar a implementação deste em outros municípios e das ações dos Núcleos para aperfeiçoamento da comunicação interinstitucional?
6. O núcleo dispõe de recursos humanos, materiais, financeiros e infraestrutura adequada para executar as ações do PEVI?
7. Os recursos financeiros são suficientes para os objetivos propostos pelo PEVI?
8. Se considera necessário algum tipo de orientação/capacitação para trabalhar com pessoas idosas vítimas de violência?
9. A infraestrutura do núcleo é adequada para as atividades diárias?
10. O núcleo dispõe de equipamentos suficientes para atender às demandas que chegam?
11. É realizado algum tipo de acompanhamento do caso de violência confirmado?
12. O município estabeleceu mecanismos de monitoramento e/ou avaliação do PEVI?
13. A implementação do PEVI subsidia o aperfeiçoamento e ampliação das notificações compulsórias? Há uma comunicação bem estruturada? Como?
14. Na sua opinião, quais os fatores que dificultam a implementação do PEVI no município?
15. E quais os principais fatores que facilitam a implementação do PEVI?
16. Como avaliam a gestão da Caravana da Pessoa Idosa na condução da implementação das ações do PEVI junto aos municípios.

17. Quais sugestões daria para aperfeiçoar o PEVI caso venha a ser implementado em outros municípios?