

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

GIANNA VARGAS REIS SALGADO DIAS

**O arranjo institucional de proteção social do serviço de acolhimento à pessoa idosa:
oferta e regulação por meio da atuação da Prefeitura de Porto Alegre e da Sociedade
Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados**

Porto Alegre

2019

GIANNA VARGAS REIS SALGADO DIAS

O arranjo institucional de proteção social do serviço de acolhimento à pessoa idosa: oferta e regulação por meio da atuação da Prefeitura de Porto Alegre e da Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas

Professora Orientadora: Dra. Leticia Maria Schabbach

Porto Alegre

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

REITOR

Rui Vicente Oppermann

DIRETORA DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Claudia Wasserman

VICE-DIRETORA DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Maria Izabel Saraiva Noll

DIRETOR DO INSTITUTO DE LETRAS

Sérgio de Moura Menuzzi

VICE-DIRETORA DO INSTITUTO DE LETRAS

Beatriz Cerisara Gil

CHEFE DA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANIDADES

Vladimir Luciano Pinto

CIP - Catalogação na Publicação

Vargas Reis Salgado Dias, Gianna
O arranjo institucional de proteção social do
serviço de acolhimento à pessoa idosa: oferta e
regulação por meio da atuação da Prefeitura de Porto
Alegre e da Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos
Necessitados / Gianna Vargas Reis Salgado Dias. --
2019.
148 f.
Orientador: Leticia Maria Schabbach.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Idosos. 2. Assistência Social. 3. Proteção de
Alta Complexidade. 4. Acolhimento Institucional. 5.
Arranjos Institucionais de Proteção Social. I.
Schabbach, Leticia Maria, orient. II. Título.

GIANNA VARGAS REIS SALGADO DIAS

**O arranjo institucional de proteção social do serviço de acolhimento à pessoa idosa:
oferta e regulação por meio da atuação da Prefeitura de Porto Alegre e da Sociedade
Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas

Professora Orientadora: Dr^a. Leticia Maria Schabbach

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2019

Resultado: Aprovada

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a. Leticia Maria Schabbach (Orientadora)

Prof.^a Dr.^a. Marília Patta Ramos
Departamento de Sociologia/UFRGS

Prof.^a Dr.^a. Luciana Pazini Papi
Escola de Administração/UFRGS

Prof.^a Dr.^a. Eunice Maria Viccari
Departamento de Ciências Humanas - Serviço Social/UNISC

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas aquelas e todos aqueles que, ao longo de dois anos e meio, compartilharam comigo opiniões, abraços, críticas, "puxões de orelha", carinho em forma de ronronadas e olhares, ausência e sorrisos que proporcionaram a mim compreender que a trajetória é mais importante, nesse caso, que o produto final; que o cuidar de si tem de ser conciliado com o trabalho; que um abraço cura a angústia e que a ausência pode fortalecer relações ou acabar elas.

Agradeço a essa trajetória, que me proporcionou identificar meus problemas, minhas capacidades e meus sonhos. E nessa trajetória, algumas pessoas foram fundamentais para tal compreensão e para que eu não me sentisse tão sozinha. À minha mãe, que me incentivou a começar e a não desistir do Mestrado; à minha irmã, a qual sempre foi e será a minha inspiração de excelência e dedicação naquilo que nós duas amamos fazer: estudar e ensinar; ao meu companheiro, que mesmo de (muito) longe parecia estar perto, especialmente quando revisava meus trabalhos ou quando me dizia para não me desesperar, pois tudo daria certo; aos cinco gatos e dois cachorros, companheiros de todo dia, de qualquer hora (até as mais "inconvenientes"), os quais pareciam saber quando estava ansiosa, dando-me carinho, e quando percebiam que eu estava alegre, chamavam-me para brincar; à minha terapeuta, que me expôs pontos de vistas que nunca pensei e me ensinou que não tem problema não saber sobre tudo; aos meus colegas de Mestrado do PPGPP, a turma 2017, que me deram soluções quando eu só enxergava problemas, que compartilharam dicas que mudaram os rumos da minha pesquisa e que deram o seu tempo para também darmos muitas risadas (ou chorarmos); aos colegas e companheiros de estudos do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (Nupegem), por termos passado ótimos momentos, descontraídos e com muita dedicação, durante as pesquisas sobre gestão, planejamento e implementação municipal; aos amigos de muitos anos, que continuaram (alguns não) compreendendo minha ausência, mas que também me mostraram que não se pode negligenciar amizades.

À minha orientadora, que me aceitou, assim como meu tema de pesquisa, em quase dois anos de andamento dos estudos e se dedicou incansavelmente em pesquisar comigo o tema proposto. Incentivou-me a continuar, a me dedicar, uma vez que acreditou na relevância e futura contribuição do estudo para o campo de políticas públicas. À minha ex-orientadora, que me mostrou outra perspectiva de atuar na "vida acadêmica", forçando-me a estar à par do

meu tema de forma madura para alcançar independência profissional. Aos técnicos administrativos e estagiários do PPGPP e do IFCH-UFRGS, que sempre a postos do computador, telefone e presencialmente atenderam com total dedicação e paciência às minhas dúvidas, à elaboração e ao encaminhamento de documentações. À CAPES, pelo apoio financeiro durante dois anos, o qual financiou cursos, viagens para apresentações de trabalhos e saídas ao campo de pesquisa.

E finalmente aos informantes - gestores públicos da FASC e gestores sociais da SPAAN - que me contaram sobre a complexidade da assistência social: de como executar um serviço que acolhe idosos em situação de degrado em saúde, de abandono, violência física e psicológica, além de insuficiência de renda. Mostraram-me a situação atual da gestão municipal: em suas visões, a política de assistência social não tem sido prioridade dos últimos governos municipais, assim se vêem compelidos a atuar cada vez mais conjuntamente para prover serviços e cuidados aos idosos.

RESUMO

A presente Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas analisa a conformação de arranjos institucionais de proteção social que provêm serviços assistenciais de alta complexidade voltados aos idosos, tendo como universo empírico o município de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul (Brasil). Nestes arranjos verificados historicamente em âmbito municipal, regidos por leis, decretos e normativas procedimentais (federais e locais), as instituições públicas e as privadas sem fins lucrativos constituíram *mixes* público-privados com vistas à oferta dos serviços socioassistenciais. Tendo como escopo empírico a atuação conjunta da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e da Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados (SPAAN) ao longo dos últimos 70 anos, buscou-se compreender como tais arranjos – e as respectivas instituições – vêm atuando para a provisão do serviço de acolhimento institucional aos idosos, quais as suas funções e atividades, bem como quais instrumentos legais e normativos, federais e municipais, foram sendo regulamentados ao longo do período em análise. A metodologia caracterizou-se por procedimentos quanti e qualitativos: dados estatísticos foram acessados, provenientes de pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – especialmente os Censos Demográficos e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, MUNIC –; documentos governamentais foram examinados e as informações pertinentes organizadas em bancos de dados, bem como entrevistas semiestruturadas foram realizadas com gestores da PMPA e SPAAN. A análise estatística descritiva foi operacionalizada no *software* Excel® e a análise de conteúdo (dos documentos e entrevistas) no *software* Atlas.ti®. Entre os resultados do estudo, foi possível identificar dois arranjos institucionais de proteção social para a provisão do serviço de acolhimento institucional ao idoso em Porto Alegre: a) o primeiro vigente no período 1930-1990, com a participação de poucas instituições e escassas normativas de regulamentação, do qual a PMPA participava pontualmente (na identificação dos usuários e no financiamento às instituições sem fins lucrativos); b) o atual, formado a partir da década de 1990, que se mostra mais complexo e conta com a participação de outras instituições públicas – como a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), os Conselhos Municipais de Assistência Social e do Idoso, e o Ministério Público -, além de se caracterizar pelas novas funções atribuídas à PMPA (a regulação das atividades prestadas pelas entidades conveniadas, paralelamente às anteriores competências de identificação dos usuários e financiamento) e à SPAAN (a exigência de prestação de contas e de adequação à legislação federal e municipal que acompanha a criação do Sistema Único de Assistência Social, SUAS, para além do acolhimento, em si, dos idosos).

Palavras-chave: Idosos. Assistência Social. Proteção Social de Alta Complexidade. Acolhimento Institucional. Arranjos Institucionais de Proteção Social.

ABSTRACT

This Master's Dissertation in Public Policy analyzes the conformation of institutional social protection arrangements that provide highly complex care services for the elderly, with the city of Porto Alegre, capital of state of Rio Grande do Sul, in the Southern Brazil as the empirical universe. In these arrangements historically verified at the municipal level, governed by laws, decrees and procedural regulations (federal and local), public and private non-profit institutions constituted public-private mixes with a view to offering socio-assistance services. With the empirical scope of the joint action of the Porto Alegre City Hall (PMPA) and the Porto Alegrense Society of Aid to the Needy (SPAAN) over the last 70 years, we sought to understand how such arrangements - and the respective institutions - have been working for the provision of the institutional reception service to the elderly, what are their functions and activities, as well as what legal and normative instruments, federal and municipal, have been regulated throughout the period under analysis. The methodology was characterized by quanti and qualitative procedures: statistical data were accessed, coming from surveys of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) - especially the Demographic Censuses and the Basic Municipal Information Survey, MUNIC -; government documents were examined and relevant information was organized in databases, as well as semi-structured interviews with PMPA and SPAAN managers. Descriptive statistical analysis was performed using Excel® software and content analysis (of documents and interviews) using Atlas.ti® software. Among the results of the study, it was possible to identify two institutional social protection arrangements for the provision of the institutional reception service to the elderly in Porto Alegre: a) the first in force in the 1930-1990 period, with the participation of few institutions and scarce norms of regulation, in which the PMPA participated punctually (in the identification of users and in financing non-profit institutions); b) the current one, formed from the 1990s, which is more complex and has the participation of other public institutions - such as the Foundation for Social Assistance and Citizenship (FASC), the Municipal Councils for Social Assistance and the Elderly, and the Public Prosecutor's Office -, in addition to being characterized by the new functions attributed to PMPA (the regulation of the activities provided by the contracted entities, in parallel to the previous competencies for identifying users and financing) and SPAAN (the requirement of accountability and adequacy the federal and municipal legislation that accompanies the creation of the Unified Social Assistance System, SUAS, in addition to welcoming elderly people).

Keywords: Eldery. Social Assistance. High Complexity Social Protection. Institutional Reception. Institutional Social Protection Arrangements.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estudos acerca do objeto de pesquisa "acolhimento institucional a idosos".....	18
Quadro 2 – Estudos das áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas acerca do objeto de pesquisa "acolhimento institucional a idosos".....	20
Quadro 3 – Denominação dos Informantes.....	26
Quadro 4 – Coordenadorias da Direção Técnica da FASC - Porto Alegre.....	58
Quadro 5 – Equipamentos e serviços da Proteção Social Básica por Regiões do Orçamento Participativo - 2018.....	60
Quadro 6 – Equipamentos e serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade por Regiões do Orçamento Participativo - 2018.....	62
Quadro 7 – Equipamentos e serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade por Regiões do Orçamento Participativo - 2018.....	64
Quadro 8 - Instituições de Longa Permanência para Idosos no município de Porto Alegre....	72
Quadro 9 – Alas residenciais de acordo com o sexo, grau de dependência e capacidade.....	84
Quadro 10 – Serviços disponíveis, vínculos e quantidade de funcionários da Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados.....	85
Quadro 11 – Classificação das alas de acomodação quanto ao grau de dependência dos idosos e ao número de vagas.....	86
Quadro 12 – Convênios entre Fundação de Assistência Social e Cidadania e Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados - 2004 e 2015.....	97
Quadro 13 – Subvenções realizadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre à Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados - 1946 a 1981.....	102
Quadro 14 – Projetos e Programas Inscritos no Conselho Municipal do Idoso para Captação de Recursos através do Fundo Municipal do Idoso de Porto Alegre - 2012 e 2018.....	106

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Intersecção entre as esferas na produção de políticas públicas.....	36
Figura 2 – Fontes de financiamento e subsistência da SPAAN para a execução do serviço de acolhimento institucional ao idoso.....	89
Figura 3 – Fluxograma da identificação e do acolhimento institucional de idosos no município de Porto Alegre.....	111

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de municípios que possuíam serviços de assistência aos idosos, por tipo, Brasil, 2009 e 2013.....	14
Gráfico 2 – Total de unidades físicas da rede socioassistencial com atendimento a idosos, públicas e conveniadas, 2013.....	36

LISTA DE ORGANOGRAMAS

Organograma 1 - Estrutura organizacional da Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.....	57
---	----

LISTA DE SIGLAS

ACELB – Associação de Cegos Louis Braille
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AVDs – Atividades da Vida Diária
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CF-1988 – Constituição Federal de 1988
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COMUI – Conselho Municipal da Pessoa Idosa
CORAS – Conselho Regional de Assistência Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
EBS – Estado de Bem-Estar Social
FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania
FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social
FESC – Fundação de Educação Social e Comunitária
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FUMID – Fundo Municipal do Idoso
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILPI – Instituição de Longa Permanência para Idosos
IN – Instrução Normativa
LBA – Lei Brasileira de Assistência Social
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MP – Ministério Público
MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
OSCs – Organizações da Sociedade Civil
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PIB – Produto Interno Bruto

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSB – Proteção Social Básica

PSC – Prestação de Serviço à Comunidade

PSE – Proteção Social Especial

RMA – Relatório Mensal de Atendimento

ROP – Região do Orçamento Participativo

SAF – Serviço de Atendimento à Família

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SIREL – Sistema Integrado de Referência Legislativa

SPAAN – Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Cooperação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código 001, por meio de bolsa de estudos - Mestrado.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	24
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	35
3.1 POLÍTICAS SOCIAIS, PROTEÇÃO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL	35
3.2 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL E OS DESDOBRAMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL QUANTO AO PAPEL DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS.....	42
4 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA NO BRASIL	49
4.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (DOS ANOS DE 1930 À METADE DOS ANOS 2000)	49
4.2 O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE LONGA PERMANÊNCIA À PESSOA IDOSA NO BRASIL: A UNIDADE EXECUTORA ILPI.....	54
5 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE LONGA PERMANÊNCIA A IDOSOS EM PORTO ALEGRE.....	58
5.1 A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	58
5.2 O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	73
5.2.1 A PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE: COMPETÊNCIAS E ATUAÇÕES QUANTO AO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA	73
5.2.2 AS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS QUE PRESTAM SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTO ALEGRE: PAPEL E COMPETÊNCIAS QUANTO AO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA	77
6. A SOCIEDADE PORTO ALEGRENSE DE AUXÍLIO AOS NECESSITADOS NA PROVISÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA (SPAAN)	85
7. PROVISÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA: FUNÇÕES E PRÁTICAS DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	98
7.1 FORMALIZAÇÃO	98
7.2 FINANCIAMENTO	105
7.3 ACOLHIMENTO	112
7.4 REGULAÇÃO.....	122
8 REFLEXÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS	134
APÊNDICE 1	144
APÊNDICE 2	146

1 INTRODUÇÃO

O crescimento da população idosa - composta por pessoas de 60 anos ou mais de idade - é um fenômeno identificado em âmbito mundial, nacional, estadual e local. Em 2012, 810 milhões de pessoas, cerca de 12% da população mundial, eram idosas. Estima-se que no período entre 1970 e 2025 haja um acréscimo dessa população de, aproximadamente, 694 milhões de pessoas. Portanto, em 2025, se mantida a tendência, aproximadamente 1,2 bilhões de pessoas serão idosas (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2002). No Brasil, nos anos de 1991 e 2010, as pessoas idosas representavam 7,3% e 10,7%, respectivamente, do total da população do país (CAMARANO; KANSO; FERNANDES, 2016) e no estado do Rio Grande do Sul as porcentagens eram de 8,9% e 13,6% no mesmo período de anos (IBGE, 1991, 2010). Já a cidade de Porto Alegre não somente acompanhou a tendência nacional e estadual de crescimento da população idosa, mas apresentou uma proporção maior do que o estado, com percentuais de 10,2%, em 1991, e 15,04%, em 2010 (PORTO ALEGRE, 2015a). Em 2010 era a capital brasileira com a maior proporção de idosos (PORTO ALEGRE, 2016).

O envelhecimento da população que se acelera no Brasil é fruto das altas taxas de fecundidade nos anos de 1950 - bebês que nasceram naquela época são os idosos de hoje -, do aumento da expectativa de vida e da redução da mortalidade iniciada também na década de 1950 e que seguiu decaindo até o final do século XX. Paralelamente, a partir de 1970 as taxas de fecundidade também começam a decrescer em ritmo acelerado, ao lado de mudanças sociais importantes, tais como as transformações nas estruturas das famílias. As mulheres passaram a ter maiores níveis de escolaridade, a integrar de forma mais intensa o mercado de trabalho e, assim, vem se modificando o seu papel social tradicional de cuidadoras em tempo integral daqueles que necessitam de auxílios (IPEA, 2008). Todavia, apesar destas alterações, Camarano e Mello (2010) ressaltam que elas continuam a ser as principais agentes de cuidados informais e familiares.

A transição demográfica (menor taxa de natalidade, maior longevidade e, portanto, ampliação da população acima de 60 anos), afeta, em primeiro lugar, a economia, com destaque para o perfil demográfico no mercado de trabalho, o aumento da taxa de dependência e a segmentação do consumo (maior oferta de bens e serviços dos setores produtivos para atender a demanda específica das pessoas idosas). Da mesma forma, o

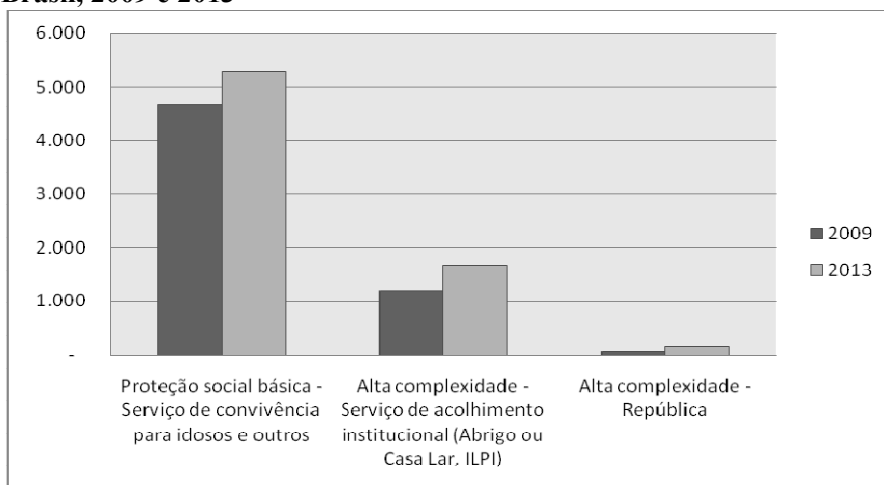
fenômeno repercute sobre a necessidade de implantação e ampliação de políticas públicas dirigidas a este grupo social, a exemplo da prestação de serviços em saúde e assistência social.

Com uma população que hoje envelhece em um ritmo moderado, ainda, mas que em menos de 15 anos chegará a uma etapa avançada de envelhecimento (CEPAL, 2017), tanto no Brasil, como no estado do Rio Grande do Sul e em Porto Alegre, as necessidades em termos de cuidado, oferta de serviços e de assistência a pessoas idosas se multiplicam. Dentre o conjunto de serviços, a residência com cuidados permanentes fora do âmbito familiar é um dos mais demandados, mas a oferta no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), embora tenha se ampliado com a consolidação do Sistema, permanece escassa, especialmente para aquelas pessoas em situação de vulnerabilidade social, que não podem comprar vagas no mercado privado das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs)¹ (CAMARANO; BARBOSA, 2016).

Conforme se percebe no Gráfico 1, cujas informações baseiam-se na Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC) – Suplemento Assistência Social, de 2009 e 2013, houve uma ampliação no período do número de municípios que ofertavam um ou mais dos serviços ou equipamentos direcionados ao público idoso, em 14% para a proteção social básica, 43% para os serviços de acolhimento institucional e 123% no caso das repúblicas. Todavia, enquanto 95% dos municípios apresentavam oferta na proteção social básica em 2013, o atendimento de alta complexidade era bem menos frequente, atingindo 30% e 3% dos municípios, respectivamente (acolhimento institucional e repúblicas).

¹ A Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG), no Manual de funcionamento para Instituição de Longa Permanência para Idosos, de 2003, adotou pela primeira vez a expressão “Instituições de Longa Permanência para Idosos” (ILPI), equivalente ao termo em inglês “*Long Term Care Institutions for Elderly*”, para designar os “estabelecimentos para atendimento integral institucional, cujo público alvo são pessoas de 60 anos e mais, dependentes ou independentes, que não dispõem de condições para permanecer com a família ou em seu domicílio.” (SOCIEDADE, 2003, p. 3). Posteriormente, em 2005, a ANVISA incorporou o termo e definiu as normas de funcionamento para as ILPI’s.

Gráfico 1 – Quantidade de municípios que possuíam serviços de assistência aos idosos, por tipo, Brasil, 2009 e 2013



Fonte: Elaboração própria com base em: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), Suplemento Assistência Social. 2009 e 2013.

Notas:

- Embora já existissem dados sobre os serviços e estruturas de assistência social desde a MUNIC de 2005, neste primeiro ano as informações do Suplemento de Assistência Social não estavam discriminados por tipo de público atendido, no caso, idosos.
- Não havia informações sobre os Centros Dia (média complexidade) em 2009. Já conforme as informações de 2013 estes equipamentos estavam presentes em 157 municípios.
- A unidade de atendimento "Abrigo" é designada a crianças, adolescentes, mulheres em situação de violência, pessoas adultas em situação de rua e idosos que possam estar em situação de vulnerabilidade social e, assim, serem institucionalizados de forma permanente. A "Casa Lar" refere-se a uma unidade de acolhimento não de longa permanência para os públicos anteriormente citados e a "ILPI", Instituição de Longa Permanência, destina-se exclusivamente a pessoas idosas em situação de vulnerabilidade e/ou vítimas de agressões físicas e psicológicas, assim, necessitando de cuidados e moradia de longa duração (BRASIL, 2009).

De acordo com Camarano e Mello (2010), os serviços de acolhimento, residência e cuidados de longa duração às pessoas idosas, especialmente àquelas que se encontram incapacitadas de exercer uma ou mais atividades da vida diária, são típicos de sociedades que realizaram a transição demográfica.

Portanto, com circunstâncias sociais como pobreza, vulnerabilidade social² e violência surge não apenas a necessidade de serviços básicos de assistência social, mas também de cuidados de longa duração geralmente prestados por instituições públicas e privadas (com ou sem fins lucrativos), de forma complementar à provisão familiar. O modo mais recorrente de organização da oferta dos serviços de alta complexidade no âmbito do SUAS é o típico *mix* de bem estar (ESPING ANDERSEN, 1991; ALCOCK, 2003; MANNING, 2003): o Estado financia parte considerável dos custos, normatiza e regula os cuidados ofertados por

² Segundo dados dos últimos dois Censos Demográficos do IBGE (tabelas 1522 e 1378, IBGE, 2000), os percentuais de idosos que recebiam até um salário mínimo (nominal mensal) atingiram 44,1% em 2000 e 44,5% em 2010.

instituições voluntárias, privadas e sem fins lucrativos. Embora a normatização do serviço seja federal, as prefeituras municipais estabelecem os regulamentos mais detalhados (baseados nas legislações federais) a respeito da organização dos serviços socioassistenciais e da seleção e contratação (sob a forma de convênios ou contratos) realizadas pelas entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos³. Estas, por sua vez, recebem recursos financeiros no formato de compra de vagas, por elas definidas de acordo com a disponibilidade. No município de Porto Alegre, a Prefeitura Municipal e as entidades filantrópicas são responsáveis pela oferta de serviços institucionais de residência e cuidado às pessoas idosas no âmbito do SUAS. A Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) é o órgão municipal responsável pelo ingresso dos idosos, pela contratação e conveniamento de entidades filantrópicas, pelos repasses de recursos financeiros e pela fiscalização referente ao serviço. O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o Conselho Municipal do Idoso (COMUI) auxiliam na fiscalização e homologam as contratações das entidades filantrópicas que fornecerão o serviço.

Esta Dissertação de Mestrado tem por temática o serviço de acolhimento que visa oferecer residência e cuidado permanentes e de longa duração ao segmento populacional idoso, que como já demonstrado acima, vem sendo crescentemente demandado no Brasil. Para a efetivação da pesquisa selecionou-se o município de Porto Alegre, mais especificamente a Prefeitura Municipal - dentro dela a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) - e a Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados (SPAAN), fundada e atualmente administrada pelo Rotary Clube de Porto Alegre. A escolha por essa entidade deu-se por ser não religiosa e por sua trajetória longa de atuação na área assistencial, de quase 90 anos. Além disto, ela é uma dentre as cinco organizações sociais que prestam serviço de acolhimento de longa permanência a pessoas idosas em Porto Alegre.⁴ De tradição leiga, o *Rotary International* foi fundado em 1905 nos Estados Unidos pelo advogado Paul P. Harris com o propósito de congregar em um espaço específico (clube) profissionais do

³ Utiliza-se aqui a expressão "entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos" para designar as instituições com as seguintes características: cunho jurídico equivalente a uma empresa privada, não possuem como objetivo da lucratividade e desenvolvem atividades de interesse público. Pertencentes ao campo da assistência social, são aquelas que: "atuam expressando sua natureza, seus objetivos, sua missão e seu público-alvo de acordo com a LOAS. Ou seja, nos relatórios de atividades, as entidades devem expressar todos aqueles pontos de acordo também com a PNAS, as NOBs e as outras normativas da assistência social" (IBGE, p. 24, 2014). Ademais, direcionam suas atividades para grupos sociais específicos como, crianças e adolescentes, pessoas em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência, entre outros (IBGE, 2006;2014).

⁴ Além da SPAAN, também prestam este serviço na capital do estado do Rio Grande do Sul mais três entidades leigas - o Asilo Padre Cacique, a Associação de Cegos Louis Braille (ACELB) e o Lar da Amizade - e uma religiosa, o Amparo Santa Cruz Orionópolis.

setor de negócios (indústria, comércio, etc) que pretendessem desenvolver em seus empreendimentos valores éticos e serviços civis de ordem comunitária e humanitária a segmentos populacionais vulneráveis. Atualmente, ele está presente em mais de 200 países (BRITANNICA, 2011) sendo que cada cidade pode abrigar mais de um Rotary Clube. É o que ocorre com a cidade de Porto Alegre, uma vez que nela há cerca de 21 Rotary Clubes em diferentes regiões/bairros. O primeiro deles foi fundado em 1928.

Inserido na temática da gestão e implementação da assistência social em nível municipal, o estudo contemplou os arranjos institucionais de proteção social⁵ (quanto à oferta e regulação) do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa, que reúnem instituições públicas e privadas (sem fins lucrativos). Considerando-se a esfera municipal da política de assistência social voltada ao segmento idoso, e, em específico, o serviço de acolhimento institucional, vislumbram-se prefeituras municipais interagindo com instituições conveniadas de diferentes tipos, com os seus respectivos papéis e atribuições. Assim, hipóteses foram levantadas: 1) Relação entre Prefeitura Municipal de Porto Alegre e SPAAN consolidou-se e se aperfeiçoou devido ao avanço da formulação e implementação da política de assistência social em nível local; 2) Existe um arranjo institucional específico, composto por determinadas regras e ações, encorajado pela política de assistência social implementada a nível local, para o acolhimento institucional a idosos congregando entidades filantrópicas antigas e órgãos municipais antes da consolidação de uma política de assistência social e após essa; 3) A SPAAN possui, a despeito da existência de normas e regras municipais e federais da política de assistência social, discricionariedade quanto a alguns aspectos da provisão do serviço de acolhimento idosos.

Dentro deste contexto, a questão orientadora da pesquisa foi: como estão estruturados os arranjos institucionais (de proteção social) voltados ao serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa no município de Porto Alegre? Esta questão geral desdobra-se em outras três: i) Qual o papel das instituições públicas e privadas sem fins lucrativos na oferta e regulação do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa?; ii) Como se desenvolveu historicamente a relação entre setor público e privado sem fins lucrativos no acolhimento à pessoa idosa, com destaque para as permanências e as mudanças ao longo do tempo?, iii) As mudanças na política de assistência social (em nível nacional e municipal, especialmente a implementação do Sistema Único de Assistência Social) repercutiram na provisão do serviço

⁵ No capítulo 3, mais adiante, conceituamos "arranjos institucionais" e "proteção social", e propomos a combinação entre ambos os conceitos, a qual servirá de guia à análise do caso empírico.

de acolhimento institucional à pessoa idosa em Porto Alegre e nos arranjos institucionais de proteção social concernentes (*mix* público-privado)?

Os objetivos da pesquisa foram: a) Identificar e descrever os órgãos públicos municipais e federais envolvidos na oferta e regulação do serviço de acolhimento institucional ao idoso em Porto Alegre, desde os anos de 1930, bem como a SPAAN; b) Identificar e descrever as funções e atividades dos órgãos públicos municipais e federais envolvidos na provisão do serviço de acolhimento institucional ao idoso, bem como a SPAAN; c) Identificar e descrever leis, decretos e normativas operacionais, tanto federais quanto municipais, que regeram e regem as funções e atuações dos órgãos públicos municipais e federais envolvidos e da SPAAN para a oferta e regulação do serviço de acolhimento institucional ao idoso; d) Identificar e descrever como os órgãos municipais e federais envolvidos e a SPAAN atuaram conjuntamente (ou não) nos últimos 70 anos para a oferta e regulação do serviço de acolhimento institucional ao idoso; e) Descrever e averiguar de que forma o arranjo institucional de proteção social organizou-se e atuou para a oferta e regulação do serviço de acolhimento institucional ao idoso a partir e sob a influência da institucionalização da política de assistência social no município de Porto Alegre.

Por isso, acreditamos, ao nos ancorarmos no incontestável fenômeno de crescimento da população idosa no Brasil e na cidade de Porto Alegre, no aumento da demanda por ILPIs, que a presente Dissertação de Mestrado é relevante para fins acadêmicos (devido à escassez, na área de políticas públicas, de estudos sobre gestão da assistência social em nível municipal, especialmente os serviços para o público idoso)⁶ e como aporte para entendimento como órgãos públicos municipais e entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos (como ILPIs) articularam-se e se articulam como arranjos institucionais. Ele também poderá ser utilizado tanto pelo setor público quanto pelas administrações das entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos como um diagnóstico acerca do *modus* de provisão e regulação do serviço de acolhimento institucional à população idosa de Porto Alegre. Ademais, quanto à contribuição acadêmica para os campos das políticas públicas e do serviço social constatamos a necessidade de empreender uma perspectiva teórica que possa trazer um teor mais integral e "orgânico" de identificação, descrição e análise do *mix* público-privado que lastreia a política de assistência social, especialmente em nível municipal, tendo em vista os processos locais de oferta e regulação de serviços socioassistenciais. Em nossa percepção, este teor "orgânico" de envolvimento entre diferentes instituições auxilia a entender, de modo

⁶ Esta afirmação baseia-se na revisão bibliográfica realizada e apresentada no capítulo que se segue à Introdução.

mais detalhado, como ocorre a normatização, o financiamento, a execução e a regulação do serviço de acolhimento institucional dentro da gestão municipal da política de assistência social.

Esta dissertação está organizada a partir de oito capítulos - incluída a Introdução e o capítulo de Revisão Bibliográfica e Procedimentos Metodológicos. No capítulo três desenvolvemos o arcabouço teórico com conceitos que nos permitiram analisar como o serviço de acolhimento institucional está disposto, especialmente em nível local, por meio de um arranjo institucional de proteção social. Para isso, mobilizamos as conceituações de políticas sociais e assistência social, no intuito de contextualizar o serviço como aquele pertencente a uma política pública, assim como discutimos como tanto o serviço quanto a política de assistência social estão conformados por um arranjo público-privado de provisão. Também conceituamos "proteção social" na especificidade do contexto brasileiro. Posteriormente trazemos os conceitos de arranjo institucional propondo uma conceituação inovadora, agregando-o com o de proteção social, a fim de aplicá-lo à realidade investigada. E por último, mobilizamos o conceito de regulação, uma vez que como prática, essa tem ganhado importância na gestão de serviços sociais públicos tanto da área da saúde quanto da de assistência social.

No capítulo quatro trazemos a trajetória histórica da assistência social como política pública no Brasil, assim como o serviço que visa acolher a população idosa desde a década de 1930 até a atualidade. Enfatizamos o desenvolvimento da relação público-privada que sempre permeou esse campo de intervenção social voltado, em seus primórdios à caridade e benemerência e, posteriormente, à proteger socialmente indivíduos e grupos sociais em situação de vulnerabilidade social e econômica, assim como resguardar as ações em assistência social como direito, por meio da institucionalização como política pública, especialmente por meio de um sistema único de operacionalização. Já no capítulo cinco identificamos e descrevemos como os arranjos institucionais de proteção social conformaram-se desde 1930 no campo da assistência social no município de Porto Alegre, iniciando pela descrição da política de assistência social municipal, seguida de uma caracterização do serviço de acolhimento institucional ao idoso, cuja prestação reuniu, historicamente, o poder público (PMPA) e as entidades de assistência social concernentes. Passando para o sexto capítulo, destacamos a trajetória da SPAAN como entidade de acolhimento e cuidado aos idosos desde a década de 1930, apresentando suas atividades, corpo de funcionários e funções nesse acolhimento e cuidado. No penúltimo capítulo detalhamos o funcionamento da provisão

do serviço de acolhimento ao idoso a partir das funções e atividades (formalização, financiamento, acolhimento e regulação) dos arranjos institucionais de proteção social compostos por diferentes órgãos públicos municipais e pela SPAAN, que vêm atuando conjuntamente a partir de diversas leis, decretos e normativas operacionais. No capítulo oito, apresentamos os principais resultados e reflexões promovidas pela Dissertação de Mestrado, que almejamos que possam contribuir para futuras análises de políticas públicas.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para podermos situar e compreender os arranjos institucionais constituídos para a provisão do serviço de acolhimento institucional aos idosos, examinamos estudos que pretenderam pesquisar tal tipo de acolhimento e utilizamos determinados métodos e técnicas de pesquisa. Na revisão, atemo-nos na frequência de estudos que elegeram o acolhimento institucional como objeto de pesquisa e na área que pertencem, no intuito de trazermos um panorama de uma possível situação de pesquisa acerca do acolhimento institucional ao idoso. Para tal, definimos como palavra-chave "acolhimento institucional a idosos", assim inserida nas plataformas *Google Scholar* e Portal de Periódicos da CAPES, e obtendo, assim, ao total, trinta e sete (37) estudos. Com essa totalidade foram realizadas leituras dos respectivos resumos e assim selecionados os estudos que de fato elegeram o tema do acolhimento institucional a idosos. Obtivemos, ao final, quinze (15) estudos classificados entre as grandes áreas do conhecimento⁷.

Quadro 1 - Estudos acerca do objeto de pesquisa "acolhimento institucional a idosos"

PLATAFORMA DE PESQUISA	AUTORES	TÍTULO	ÁREA DE CONHECIMENTO	ANO
Google Scholar	CORDEIRO, Maria Paula	Ambiente institucional de um lar de idosos	Ciências da Saúde	2008
Periódicos Capes	MAIA, Gabriela Felten Da <i>et al.</i>	Ampliando a clínica com idosos institucionalizados	Ciências da Saúde	2010
Google Scholar	POLARO, Sandra Helena Isse <i>et al.</i>	Idosos residentes em instituições de longa permanência para idosos da região metropolitana de Belém-PA	Ciências da Saúde	2012
Google Scholar	BUENO, Ermelinda Maria; GOMES, Sandra Maura	A percepção dos idosos sobre a qualidade de vida no ambiente institucional	Ciências Sociais Aplicadas	2012
Google Scholar	MARTINS, Elisabete da Conceição da Costa	Qualidade de vida em contexto de acolhimento familiar de idosos	Ciências Sociais Aplicadas	2012
Google Scholar	SILVA, Tatiane Bahia do Vale	Idosos em acolhimento institucional: perfil sociodemográfico e capacidade funcional	Ciências da Saúde	2013

Continua para segunda parte.

⁷ O critério de classificação das áreas de conhecimento dos estudos baseou-se naquele utilizado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ao analisarmos a área pertencente a cada periódico de artigo, programa de pós-graduação em caso de dissertações e teses, assim como curso de graduação quando encontrado um trabalho de conclusão de curso.

PLATAFORMA DE PESQUISA	AUTORES	TÍTULO	ÁREA DO CONHECIMENTO	ANO
Google Scholar	SANTOS, Glaciane Bello dos	Perfil das Instituições de Longa Permanência do município de São José dos Pinhais: um olhar sobre o acolhimento aos idosos	Ciências Sociais Aplicadas	2013
Google Scholar	LOPES, Janete da Silva	Lugar de envelhecer: narrativas de idosos	Ciências Sociais Aplicadas	2014
Google Scholar	PAULY, Tobias Uptmoor	O caráter provisório ou de longa permanência do acolhimento institucional de idosos na SEOVE	Ciências Sociais Aplicadas	2015
Google Scholar	CARDOSO, Andresa Cristina	O Processo de Institucionalização de Idosos no Município de Florianópolis: a importância da proteção social às famílias	Ciências Sociais Aplicadas	2016
Google Scholar	FREITAS, Bia Cruz	Envelhecimento populacional e institucionalização de idosos: um panorama da política de assistência social vigente	Ciências Humanas	2017
Google Scholar	SANTOS, Fernanda Maria de Lima	Gestão do SUAS e rede socioassistencial: uma análise do serviço de acolhimento de idosos em Vitória de Santo Antão-PE	Ciências Sociais Aplicadas	2017
Google Scholar	GUALBERTO, Douglas Carneiro	Estado, organizações da sociedade civil e a política de Assistência Social - Um olhar sobre o acolhimento institucional para idosos	Ciências Humanas	2018
Google Scholar	CORDEIRO, Juliana dos Santos	Acolhimento institucional aos idosos: trajetória de desafios e de direitos	Ciências Sociais Aplicadas	2018
Google Scholar	PEREIRA, Z.A.	Serviço Social e acolhimento institucional para idosos no Terceiro Setor	Ciências Sociais Aplicadas	2019

Fonte: Elaboração própria

Em primeiro lugar, como demonstra o Quadro 1, destacamos a maior frequência de trabalhos realizados na área Ciências Sociais Aplicadas, compondo mais da metade do total de trabalhos coletados - nove (09) trabalhos; a segunda maior frequência é representada pela área das Ciências da Saúde - com quatro (04) trabalhos, e os estudos com menor frequência, da área das Ciências Humanas - dois (02) trabalhos. Em segundo lugar podemos observar que os estudos começaram a ser desenvolvidos a partir do primeiro decênio dos anos 2000 até 2019, revelando-nos que o interesse por esta temática, inserida no abrangente tema das políticas públicas voltadas para o envelhecimento, é recente, acompanhando o contexto

nacional de debate e formulação de políticas e normativas transversais sobre o segmento da população idosa - por exemplo: Estatuto do Idoso em 2003 e Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa de 2006 -, assim como o avanço da institucionalização da política de assistência social com o advento do SUAS, como destaca, Hoffmann-Horochovski e Bega (2019). Tais autoras, ao realizarem uma revisão e análise bibliométrica de produções acadêmicas que tratavam dos estudos sobre o envelhecimento e, mais especificamente, sobre as políticas públicas direcionadas a esse fenômeno populacional e geracional, identificaram a preponderância de trabalhos da área Ciências da Saúde. Nesta dissertação, diferentemente da conclusão das pesquisadoras, apontamos para uma concentração de estudos sobre o acolhimento institucional ao idoso - inserido no tema do envelhecimento e políticas públicas - na área das Ciências Sociais Aplicadas, mais especificamente na subárea do Serviço Social.

Para fins de interesse na temática desenvolvida nesta Dissertação de Mestrado, separamos e organizamos no Quadro 2 os estudos pertencentes às áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, uma vez que a primeira é a qual o nosso estudo se insere e a segunda a que possui o maior número de estudos encontrados nessa revisão.

Quadro 2 - Estudos das áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas acerca do objeto de pesquisa "acolhimento institucional a idosos"

TÍTULO	NATUREZA	DESCRIÇÃO	ANO
A percepção dos idosos sobre a qualidade de vida no ambiente institucional	Artigo de periódico	Identifica a vivência do idoso na rotina institucional, explorando suas relações comunitárias e a intervenção profissional do assistente social, e como esses fatores afetam no cotidiano e na qualidade de vida daqueles indivíduos.	2012
Qualidade de vida em contexto de acolhimento familiar de idosos	Dissertação de Mestrado	Coloca a figura da Família de Acolhimento de Idosos como medida social alternativa a evitar o recurso à institucionalização.	2012
Perfil das Instituições de Longa Permanência do município de São José dos Pinhais: um olhar sobre o acolhimento aos idosos	Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização	Investiga as características organizacionais - estrutura física, humana e atividades - de onze ILPIs da cidade de São José dos Pinhais, analisando-as a partir das principais normativas que regem essas instituições.	2013
Lugar de envelhecer: narrativas de idosos	Dissertação de mestrado	Faz elucubrações sobre a construção da ideia de Casa e sua importância para os sujeitos que envelhecem, defendendo que as instituições de acolhimento poderiam ofertar melhores condições de vida se cultivassem as características presentes na ideia construída de casa.	2014

Continua para segunda parte.

O caráter provisório ou de longa permanência do acolhimento institucional de idosos na SEOVE	Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação	Através de um levantamento de dados e acompanhamento das atividades do Serviço Social em uma instituição de longa permanência de idosos, o trabalho descreve as atividades do autor durante o período de Estágio Curricular Obrigatório I e II (2014)	2015
O Processo de Institucionalização de Idosos no Município de Florianópolis: a importância da proteção social às famílias	Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação	Aborda a assistência social e a proteção social às famílias sob uma perspectiva historiográfica, enfocando as mudanças ocorridas na legislação a Constituição Federal de 1988 até o ano de 2009.	2016
Envelhecimento populacional e institucionalização de idosos: um panorama da política de assistência social vigente.	Artigo publicado em anais de evento	Discute a ausência de Instituições de Longa Permanência para Idosos em Florianópolis/SC, relacionando um perfil demográfico dos idosos e das ILPI's conveniadas com a Secretaria de Assistência Social do município em 2015.	2017
Gestão do SUAS e rede socioassistencial: uma análise do serviço de acolhimento de idosos em Vitória de Santo Antão-PE	Dissertação de Mestrado	Descreve os processos sociais e políticos implicados no atendimento e oferta dos serviços de acolhimento de idosos no município de Vitória de Santo Antão-PE. Analisa as negociações e consensos, as contradições e as correlações de forças políticas. Assim traz a relação estabelecida entre órgão municipal gestor da política de assistência social, Conselho Municipal de Assistência Social e entidades de assistência social de longa permanência.	2017
Estado, organizações da sociedade civil e a política de Assistência Social - Um olhar sobre o acolhimento institucional para idosos	Dissertação de mestrado	Ao tratar da relação entre Estado e organizações da sociedade civil na assistência social, mais especificamente intenta identificar e compreender as diferenças e similitudes entre entidades certificadas e não certificadas pela Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) que executam o serviço de acolhimento institucional ao idoso.	2018
Acolhimento institucional aos idosos: trajetória de desafios e de direitos	Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação	Identifica e descreve a prática histórica do acolhimento institucional a idosos, as instituições executantes dessa prática a partir de marcos legais e a inserção do trabalho do profissional em serviço social em perspectiva histórica e sua atuação na defesa dos direitos da população idosa.	2018
Serviço Social e acolhimento institucional para idosos no Terceiro Setor	Artigo publicado em anais de evento	O trabalho é um relato de experiência sobre o exercício profissional de Assistentes Sociais em Instituições de Longa Permanência para Idosos do Terceiro Setor, analisando a filantropização desse serviço previsto na Política Nacional de Assistência Social.	2019

Fonte: Elaboração própria.

Podemos verificar que os estudos dividem-se em artigos de periódico e *papers* publicados em anais de eventos científicos, trabalhos de conclusão de curso e dissertações acadêmicas, em que essas duas últimas modalidades de trabalhos são as preponderantes.

Destacamos, assim, a existência de interesse de discentes/pesquisadores em eleger e investigar o acolhimento institucional a idosos em suas formações acadêmicas.

Quanto aos objetivos e interesses de pesquisa dos estudos, evidenciamos a predileção por pesquisar as práticas de entidades de assistência social de longa permanência - sem fins lucrativos ou públicas - na figura das ILPIs, descrevendo e verificando como elas manejam o acolhimento, especialmente sob a perspectiva legal e normativa. Portanto, a maioria dos trabalhos preocupa-se em: (i) debater o papel e as atividades das ILPIs, e de outros equipamentos socioassistenciais (no caso de Martins, 2012), dentro das legislações e normativas da política de assistência social e de outros órgãos como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); (ii) construir uma relação entre as atividades desenvolvidas pelas entidades (ILPIs) e o cotidiano dos idosos residentes, no sentido de verificar a repercussão da institucionalização em suas condições de saúde e de lazer; (iii) investigar as funções dos profissionais de serviço social naquelas instituições e como as suas atividades repercutem no acolhimento ao idoso. Portanto, esses estudos (BUENO; GOMES, 2012; MARTINS, 2012; SANTOS, 2013; LOPES, 2014; PAULY, 2015; CARDOSO, 2016; FREITAS, 2017; CORDEIRO, 2018) centram-se na investigação do acolhimento institucional a idosos sob a perspectiva das funções e atividades somente das entidades de assistência social de longa permanência (como as ILPIs), como executoras de um serviço de acolhimento inserido na política de assistência social brasileira.

De forma distinta dos autores descritos acima, os três trabalhos restantes (SANTOS, 2017; GUALBERTO, 2018; PEREIRA, 2019) alinham-se, em alguns pontos, ao interesse deste trabalho, uma vez que elegeram uma perspectiva mais integral do processo de acolhimento institucional a idosos, levando em consideração a relação entre Estado e sociedade (a qual abarca o denominado "Terceiro Setor" e órgãos de participação social). Ao mesmo tempo, os autores trazem a importância de situar o acolhimento institucional como uma ação pertencente a um serviço sociassistencial, que está tipificado pela política de assistência social. Porém, diferentemente da proposta desta Dissertação de Mestrado - conforme será exposto ao longo das próximas páginas - tais estudos não propõem uma reconstrução histórica da assistência social em nível municipal afim de demonstrar os papéis e ações de diversas instituições - públicas e privadas - na provisão de um serviço direcionado a acolher institucionalmente e de forma permanente a população idosa. Tampouco investem na tentativa de descrever o processo de consolidação da política de assistência social

protagonizada pelo governo federal e afiançada para o municipal, assim como não entram em um detalhamento de como ocorre a oferta do serviço de acolhimento institucional.

Embora os estudos acima examinados demonstrem o papel e o protagonismo do município na gestão e implementação de uma política social, especialmente na forma do acolhimento institucional a idosos, acreditamos que o conceito de arranjos institucionais aqui proposto melhor retrata a complexidade da provisão desse serviço socioassistencial, em comparação com as análises selecionadas na revisão bibliográfica. Além disto, continua sendo necessária a realização de estudos que se debrucem sobre a identificação e análise do arcabouço normativo federal (leis, decretos, portarias, relatórios, etc), que ao longo dos últimos vinte anos tem orientado as ações municipais, a exemplo do arranjo institucional conformado para a proteção social a idosos.

A fim de responder o problema de pesquisa - Como estão estruturados os arranjos institucionais (de proteção social) voltados ao serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa no município de Porto Alegre? – desenvolvemos pesquisa descritiva que, segundo Gil (2010), propõe-se a estudar de forma detalhada as condições e as características de determinada população, instituição, etc, descrevendo-as (o perfil dos residentes, dos agentes, distribuição por gênero, o tipo de atendimento realizado, por exemplo) e identificando, também, os elementos subjetivos dos sujeitos estudados (crenças, opiniões, etc). A abordagem metodológica foi tanto qualitativa (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2014), ao buscar compreender a dinâmica entre instituições e atores inseridos em determinada realidade social, e os significados subjacentes às suas práticas no contexto da execução do serviço socioassistencial pesquisado, quanto quantitativa, ao compilar dados oriundos de bases nacionais.

O campo de análise foi o serviço de acolhimento institucional ao idoso, no qual nos ativemos na investigação de instituições públicas e privadas (sem fins lucrativos) que se relacionam e atuam para a provisão de tal serviço. Portanto, escolhemos e empregamos o estudo de caso como método, o qual se propõe a responder perguntas de "como" e "por quê" um determinado fenômeno social complexo e contemporâneo acontece (YIN, 2015). O estudo de caso visa, também, analisar como eventos políticos, organizacionais, individuais, etc, são processados em um contexto do qual o pesquisador não possui total controle. Vale lembrar que a escolha do "caso" foi intencional, ou seja, não houve a utilização de técnica probabilística para a seleção do fenômeno estudado. O recorte temporal da pesquisa abrangeu desde a década de 1930, período em que identificamos a primeira "parceria" estabelecida

entre os órgãos públicos municipais e a SPAAN, até o ano de 2019, momento em que foi realizada a última entrevista.

Empregamos duas técnicas de coleta de dados: análise documental e de dados secundários, e entrevistas semiestruturadas, cujos procedimentos detalharemos a seguir.

Na análise documental foram coletadas informações de documentos oficiais - leis, decretos, normativas operacionais, tabelas orçamentárias, relatórios, editais públicos, convênios e outros - disponíveis em *sites* oficiais dos seguintes órgãos: (a) do antes denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e atualmente Ministério da Cidadania (Secretaria Especial do Desenvolvimento Social); (b) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (*site* institucional que comporta o Portal da Transparência e Acesso à Informação; o Sistema Integrado de Referência Legislativa, SIREL, da Procuradoria Geral do Município; o Observatório da cidade de Porto Alegre, OBSERVAPOA; além do espaço institucional da FASC e do COMUI); e (c) registros institucionais da Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados. Informações estatísticas, de vários anos, foram coletadas em pesquisas – a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC) e o Censo SUAS (do Ministério de Desenvolvimento Social) -, assim como nas três últimas edições do Censo Demográfico (IBGE).

Para a sua organização e melhor compreensão, os documentos consultados foram divididos entre os de âmbito federal e os de âmbito municipal, conforme segue. Os documentos federais pesquisados foram: Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), Norma Operacional Básica - Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2005;2012), Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária n° 283 (ANVISA, 2005), CENSO SUAS (BRASIL, 2019) e a Resolução n° 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (Tipificação Nacional de Serviços Sociais) (BRASIL, 2009).

Já os documentos municipais consultados foram subdivididos entre quatro fontes: a) *site* institucional da Prefeitura Municipal de Porto Alegre nos espaços reservados para as divulgações da FASC e do COMUI; b) Portal da Transparência e Acesso à Informação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre; c) Sistema Integrado de Referência Legislativa (SIREL) da Procuradoria Geral do Município; e d) arquivo físico e virtual da SPAAN.

A primeira subdivisão comporta os seguintes documentos: Informativo de Parcerias e Modalidades de Atendimento dos Serviços Socioassistenciais (PORTO ALEGRE, 2018a), Leituras dos Territórios das Regiões de Assistência Social (PORTO ALEGRE, 2013), Boletim Informativo de Dados e Serviços Socioassistenciais do SUAS em Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2015d), Planos Municipais Plurianuais de Assistência Social de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2010; 2014; 2018b), Listagem de Entidades de Assistência Social e Serviços Socioassistenciais Executados (PORTO ALEGRE, 2018c), Listagem de Convênios entre FASC e Entidades de Assistência Social (PORTO ALEGRE, 2018d), Edital n° 01/2015: atendimento a idosos com grau de dependência III (COMUI, 2015).

A segunda subdivisão comporta sete documentos denominados, cada um, de “Planilha de Valores de Repasses Financeiros Mensais” (PORTO ALEGRE, 2012;2013;2014;2015;2016;2017;2018). Os documentos da terceira subdivisão foram obtidos por meio de uma busca com as palavras-chave "Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados" e "SPAAN" - no intuito de obter leis e decretos que portassem informações sobre a certificação de entidade privada sem fins lucrativos de utilidade pública e as subvenções sociais dessa entidade. Assim, foram encontrados: a Lei Municipal n° 194/1949 (PORTO ALEGRE, 1949), e vinte e dois Decretos Municipais e treze Leis Municipais referentes às subvenções das décadas de 1940 a 1980. Uma vez que obtivemos diversos documentos nessa subdivisão, referentes a diferentes décadas, elaboramos dois bancos de dados: o "banco de dados histórico da assistência social e do serviço de acolhimento institucional ao idoso - âmbitos federal e municipal" e o "banco de dados de registros das subvenções e repasses financeiros à SPAAN".

A quarta subdivisão englobou diferentes documentos: Convênio n° 311/2004 (Serviços Assistenciais de Ação Continuada de Atenção ao Idoso) (PORTO ALEGRE, 2004a), Convênio n° 310/2004 (Serviços Assistenciais de Ação Continuada de Atenção ao Idoso - Serviços Assistenciais de Ação Continuada de Atenção ao Idoso - Atendimento Integral Institucional) (PORTO ALEGRE, 2004b) e o Convênio n° 369/2004 (Abrigagem População Idosa) (PORTO ALEGRE, 2004c); Convênio n° 122/2015 (Acolhimento Institucional para Idosos) (PORTO ALEGRE, 2015b), Convênio n° 128/2015 (Serviços Assistenciais de Ação Continuada de Atenção ao Idoso - Acolhimento Institucional para Idosos) (PORTO ALEGRE, 2015c) e Convênio n° 01/2015 (Atendimento a Idosos com Grau de Dependência III) (FUMID, 2015); Ficha de Avaliação para Ingresso (SPAAN, 2012), Plano de Trabalho para o Ano de 2019 (SPAAN, 2019).

As entrevistas⁸ foram realizadas com funcionários e gestores públicos da FASC e gestores sociais da SPAAN para a obtenção de informações primárias, em diferentes momentos. Preliminarmente, foram elaborados dois roteiros de entrevistas (vide Apêndices) de acordo com as instituições públicas e privadas sem fins lucrativos: um para funcionários e gestores da FASC e outro para gestores sociais da SPAAN.

O primeiro roteiro continha macro-temas, com suas respectivas perguntas, referentes à política de acolhimento institucional ao idoso (passado e presente), à relação com as entidades prestadoras de serviços socioassistenciais (por exemplo, sobre o repasse de recursos financeiros, a forma de seleção dos idosos, possíveis mudanças com a implementação do SUAS e do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) e ao monitoramento da prestação de serviço; e o segundo procurou captar as características da entidade, a relação pretérita e presente com a Prefeitura de Porto Alegre, a definição da demanda e oferta do serviço, o monitoramento interno e o exercido pela FASC. Os funcionários e gestores, tanto da FASC quanto da SPAAN, tornaram-se entrevistados devido a dois motivos: (a) o primeiro foi o critério de contatar e entrevistar pessoas das duas instituições que tivessem funções e atividades ligadas ao serviço de acolhimento institucional, especialmente que pudessem detalhar o "fluxo" de gestão e implementação e os papéis das duas instituições nesse serviço, (b) o segundo foi devido à realização da pergunta ao primeiro entrevistado – e assim sucessivamente- se ele teria alguma pessoa para indicar e que pudesse participar da pesquisa, sendo que todos os entrevistados indicaram possíveis contatos (procedimento conhecido como “bola de neve”)⁹.

Ao total foram entrevistadas cinco pessoas entre janeiro e julho de 2019: duas eram funcionários e gestores da FASC e três eram gestores da SPAAN, conforme dispostos no Quadro 3. A descrição da função exercida na instituição seguiu a indicação dos próprios entrevistados quando perguntados sobre qual função exerciam em suas respectivas instituições. Os dois primeiros entrevistados da SPAAN fizeram questão (conforme relatamos mais adiante no texto) de especificar e detalhar as suas funções.

⁸ Garantimos o anonimato dos entrevistados uma vez que em nenhum texto produzido (roteiros de entrevistas, documentos com as transcrições e a própria dissertação) foram colocados os seus nomes e contatos, além dos registros estarem arquivados em *drive* próprio da pesquisa, de posse da autora e à disposição somente dos entrevistados.

⁹ A técnica da “bola de neve” é utilizada para viabilizar contatos com possíveis e sucessivos interlocutores de pesquisa, a partir dos precedentes. Trata-se de um mapeamento de poucas redes sociais e contatos, que permite o levantamento sucessivo de informações até se chegar a um ponto de “saturação”, quando os informantes deixam de acrescentar informações novas às já coletadas.

Quadro 3 - Denominação dos entrevistados nesta Dissertação de Mestrado

Denominação dos entrevistados na Dissertação	Função exercida na instituição ¹⁰
Entrevistado 01 FASC	Supervisor de ILPIs conveniadas
Entrevistado 02 FASC	Supervisor de ILPIs conveniadas
Entrevistado 03 SPAAN	Assistente social coordenadora de convênios FASC
Entrevistado 04 SPAAN	Assistente social coordenadora de atividades na SPAAN
Entrevistado 05 SPAAN	Presidente

Fonte: Elaboração própria.

O pequeno número de entrevistados deveu-se alguns acontecimentos: dificuldade de realizar contato devido às recusas de alguns possíveis entrevistados e pouca aceitação para realização das entrevistas por parte de alguns gestores da FASC, assim como um prazo exíguo da pesquisa. Apesar disso, foi possível contatar e entrevistar gestores que possuíam informações qualificadas: os dados fornecidos contemplaram as questões feitas nas entrevistas, uma vez que os gestores públicos e sociais possuíam ou possuem funções que correspondem aos questionamentos da pesquisa.

Destacamos outros aspectos da pesquisa de campo: à exceção da primeira entrevista, realizada em um local público, as demais ocorreram nas dependências dos locais de trabalho dos entrevistados; as entrevistas tiveram em torno de uma hora de duração, gravadas com o uso de um celular. Posteriormente, os foram transpostos para o computador, e após ouvidos e transcritos pela pesquisadora. No próximo momento foi realizada a organização do que chamamos de "produtos" das entrevistas - as transcrições dos áudios -, que foram inseridos no *software* Atlas.ti (específico para análise de dados qualitativos), onde foi efetuada uma pré-análise do material.

Com as informações obtidas por meio da análise documental, e em consonância com os objetivos da pesquisa, foi realizada a análise de conteúdo a partir de categorias fornecidas pelo próprio *software*, que diziam respeito: a) à forma de relação entre os órgãos municipais e a SPAAN, pretérita e atualmente; b) à estrutura organizacional da gestão da assistência social em nível municipal; c) às regras para o estabelecimento da parceria entre PMPA e SPAAN; d) ao tipo de financiamento e aos instrumentos de regulação vigentes antes e depois da criação

¹⁰ A denominação das funções foram elaboradas de acordo com os relatos dos entrevistados quando perguntados sobre qual função exerciam em suas respectivas instituições. No caso dos dois primeiros entrevistados da SPAAN, eles fizeram questão (conforme relatamos mais a diante nesta pesquisa) de especificar e detalhar suas funções.

da FASC e da implantação do SUAS; e) à situação atual da FASC e da SPAAN; f) à gestão e implementação do serviço de acolhimento institucional ao idoso; g) à história da SPAAN, e h) às percepções dos entrevistados sobre os papéis das instituições onde atuam em relação ao serviço ofertado. Os procedimentos seguintes envolveram a seleção e a indexação de frases e parágrafos nas categorias aglutinadoras de conteúdos. Após a categorização de todas as transcrições das entrevistas foram examinados os relatórios sintéticos que o *software* disponibiliza, contendo as categorias e os respectivos trechos/contéudos. Por fim, os trechos destacados e agrupados nas categorias foram analisados e cotejados com os conceitos orientadores da pesquisa.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para a investigação e análise da oferta e regulação do serviço de acolhimento institucional para idosos em Porto Alegre organizamos a discussão teórica em duas partes, a seguir desenvolvidas. Na primeira parte é explicitada a conceituação de política social e assistência social a partir de estudos sobre os sistemas de proteção social na América Latina e Brasil. Na segunda parte é tratado o conceito de arranjo institucional no âmbito da produção de políticas sociais, focalizando o *mix* público-privado, de provisão e regulação, historicamente encontrado na área de assistência social.

3.1 POLÍTICAS SOCIAIS, PROTEÇÃO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL

As sociedades adotam diferentes estratégias políticas para que os indivíduos logrem bem-estar¹¹ ao longo de suas vidas e sejam protegidos socialmente (ERSKINE, 2003). Uma das práticas é o desenvolvimento de políticas sociais que possam incidir sobre situações desiguais (renda, saúde, emprego, educação, etc), assim como atender questões sociais em constante mudança (aumento da longevidade, mudança nas estruturas familiares, queda da fecundidade, desemprego, entre outras) na vida das pessoas. Políticas sociais são ações (bens e serviços) combinadas de diferentes atores e instituições - Estado, mercado, família, entidades filantrópicas - que visam a promoção de bem-estaraos indivíduos (ALCOCK, 2003), bem como protegê-los dos riscos sociais (MENICUCCI; GOMES, 2018).

A partir do final do século XIX, alguns Estados nacionais passaram a centralizar, administrar e/ou regular serviços de interesse público ofertados pelo mercado, pelos governos e por entidades caritativas (DRAIBE; RIESCO, 2011; FARIA, 2007). Este período coincidiu com o chamado "*Welfare Consensus*" estabelecido entre as forças políticas do Reino Unido (ALCOCK, 2003) em torno da importância do elemento estatal na provisão de bem-estar (juntamente com outros provedores como: família, amigos, mercado, organizações não governamentais). De fato, o Estado, a partir do século XX, vem ampliando sua ação no desenvolvimento de políticas públicas, a qual engloba tanto a provisão de bens e serviços

¹¹ Conforme Manning (2003, p. 35) "Bem-estar social refere-se aos vários arranjos que existem para satisfazer as necessidades de indivíduos e grupos na sociedade e para enfrentar problemas sociais". Portanto, ao citar "vários arranjos" o autor se refere, além da provisão feita pelo Estado, a realizada pela família, amigos, comunidade, mercado e/ou organizações não governamentais (como as voluntárias, de ajuda mútua ou de caridade).

destinados à melhora das condições de vida das pessoas e à promoção de direitos de diversas ordens, quanto à regulação cada vez mais complexa do social, principalmente, das relações entre atores públicos e privados (MULLER; SUREL, 2002).

No momento histórico acima mencionado, começaram a ser arquitetados sistemas de proteção social, e abrangendo políticas sociais de vários setores (educação, saúde, previdência, assistência social, habitação, etc (IPEA, 2009), até se chegar ao desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social (EBS)¹² diferenciados por países ou grupo de países (ESPING-ANDERSEN, 1991)¹³. As primeiras análises referiram-se aos modelos de EBS da Alemanha, desenvolvidos a partir do final do século XIX, e ao da Inglaterra, que começou a passar por reformas no século XX¹⁴ (FARIA, 2007). No período pós-segunda guerra mundial houve uma expansão dos benefícios e serviços providos por diferentes programas sociais, abarcando a maioria das democracias capitalistas, especialmente as da Europa Ocidental (MENICUCCI; GOMES, 2018).

Muitos autores denominam as políticas sociais adotadas nesse período pós-segunda-guerra como "modernas", pois associadas às noções de garantia de direitos sociais ou de cidadania, e, por conseguinte, à sua universalização. Desta forma, as políticas sociais universalizadas passam a se diferenciar do seguro social, baseado no critério contributivo (MENICUCCI; GOMES, 2018). Um autor importante para a discussão dessa temática emergente no século XX é Thomas Marshall (1967), cuja noção de cidadania – como o direito de participar integralmente da herança social, levando a vida de um ser civilizado conforme os padrões sociais prevaletentes – abrange os direitos civis (liberdade), políticos (participação) e sociais (igualdade).

De acordo com Menicucci e Gomes (2018), a noção de Marshall serve como parâmetro para avaliar a qualidade da cidadania de cada país e momento histórico. Salientamos que o enfoque escolhido para a fundamentação desta Dissertação de Mestrado – que privilegia a relação entre cidadania e políticas sociais, demarcando o início de seu desenvolvimento

¹² Vale lembrar que "política social" é um conceito genérico sobre diferentes bens e serviços que visam atender as necessidades sociais dos indivíduos. Portanto, não é sinônimo de "Estado de Bem-Estar Social", uma vez que esse termo foi criado para representar um período histórico (FARIA, 2007).

¹³ Este autor formulou a célebre tipologia das economias políticas ou regimes de bem-estar, constituída por três tipos: liberal, corporativista e socialdemocrata. Maiores detalhes em Esping-Andersen (1991).

¹⁴ Na Alemanha o EBS começou a ser desenvolvido no final do século XIX pelo chanceler Otto Von Bismarck sob a égide do seguro social garantido aos trabalhadores. Já na Inglaterra a referência sobre o início do desenvolvimento do EBS é o funcionário público Sir William Beveridge que atuou, desde o começo do século XX, nas reformas da seguridade social e, antes do final da Segunda Guerra Mundial, propôs reformulações mais profundas no sistema de proteção social: universalização dos benefícios e serviços.

histórico na Europa Ocidental - difere de outras perspectivas (como a de Castel, 2000) que enfatizam a função das políticas sociais para a reprodução do Estado Capitalista, de acordo com as suas diferentes formações sociais.

Vale lembrar que, na década de 1970, o consenso político em torno do Welfare State se dissipou, dando lugar a uma visão pluralista em defesa do *Welfare Mix* (ALCOCK, 2003; MANNING, 2003), ou dos sistemas mistos (MANNING, 2003). Todavia, a continuidade da provisão não estatal de bem-estar agora dependia do Estado (diferentemente do momento inicial, em que a provisão era realizada pela família, mercado e organizações não governamentais, sem a interferência estatal), a exemplo das parcerias entre Estado e outros provedores de bem-estar (MANNING, 2003). Portanto, o legado deixado pelo EBS resultou no atrelamento da provisão não estatal ao Estado.

Mais recentemente e estudando a América Latina, Filgueira (2015) ressalta que as análises de políticas sociais devem focalizar o *mix* de provisão de bem-estar, pois nem sempre o Estado estará atuando sozinho e de forma integral na oferta de bens e serviços. Da mesma forma que nas regiões mais desenvolvidas da Europa e América do Norte, no continente latino-americano a família, o mercado, a comunidade e o Estado também se articulam de diferentes formas para a provisão de bens e serviços que atendam às necessidades dos indivíduos e grupos sociais, assim constituindo sistemas de bem-estar. Para Cecchini *et al* (2014), esses sistemas funcionam, ou intentam funcionar, de acordo com dois objetivos: coordenar diferentes setores de políticas sociais (saúde, assistência social, trabalho, educação, etc), as quais dependem da atuação de diferentes níveis de gestão para suas implementações; e atender às demandas da população de acordo com "[...] fase del ciclo de vida individual y familiar como del grupo social de pertenencia, que depende de factores como el nivel de ingreso, tipo de inserción laboral, área de residencia o la etnia, entre otros"(CECCHINI; MARTINEZ, 2011 *apud* CECCHINI *et al.*, 2014, p.9).

Na visão dos autores citados, a proteção social, inserida nas políticas sociais, consiste no agregado de iniciativas que visam garantir a todas as pessoas, em especial àquelas que já se encontram em situações de insuficiência de renda e de não acesso a serviços, um nível básico de bem-estar. Além deste patamar, a proteção social também visa assegurar bem-estar frente aos riscos sociais e em saúde, assim como reparar danos sociais e políticos. A proteção social desemboca em políticas e programas em setores como saúde, assistência social, distribuição de renda, educação, entre outros, para que os direitos sociais previstos em diferentes países possam se efetivar e atinjam todos os cidadãos (CECCHINI *et al.*, 2014).

A partir do conceito de proteção social, esses autores criaram uma tipologia para classificação de países latino americanos e caribenhos, com dados para os anos de 2012 e 2013: o aspecto central para a criação dos tipos é a lacuna de bem-estar existente nos países, ou seja, focaliza-se a capacidade (ou incapacidade) daqueles de assegurar a todos os cidadãos o acesso ao consumo e aos bens e serviços para que possam lograr bem-estar. Para a descrição e análise de vinte casos os autores consideraram o "pano de fundo" (história e contexto) dos países: o desenvolvimento histórico das sociedades (a transição das economias, de rurais para urbanas e modernas) e dos sistemas de proteção social, bem como a ação do Estado neste aspecto (quais políticas foram desenvolvidas e seus aspectos distintivos, por exemplo, quanto à exigência ou não de contribuição). Com esse "pano de fundo", duas dimensões de "capacidades" foram elencadas: (a) a das sociedades serem capazes de gerar renda para o sustento das pessoas, via mercado de trabalho; e (b) a dos Estados de proporcionar aos indivíduos sem renda, ou com renda insuficiente, os benefícios e serviços necessários à sua sobrevivência. De forma analítica foram estipuladas seis variáveis: I) PIB *per capita*; II) Taxas demográficas de dependência combinadas; III) Número de trabalhadores que contribuem para o sistema de seguridade social; IV) Gasto social real *per capita*; V) Porcentagem do PIB destinada à seguridade e assistência social; VI) Porcentagem de indivíduos com mais de 15 anos empregados mas com renda abaixo da linha da pobreza (CECCHINI *et al*, 2014).

Do método estatístico de formação de conglomerados (clusters), com base nos indicadores propostos, resultaram três grupos de países com lacunas de bem-estar diferenciadas, as quais se referem a um momento específico de sua história (dados de 2012 e 2013): (a) modestas (com maior probabilidade de desenvolver um EBS), (b) moderadas e (c) severas (em pior situação). Na lacuna modesta estão: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela; na lacuna moderada: Colômbia, Equador, México, Peru, e República Dominicana; e na lacuna severa: Estado Plurinacional de Bolívia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua e Paraguai.

Independente da situação (ou lacuna de bem-estar) de cada país, os autores identificaram um avanço continental da atuação estatal na proteção/promoção social, em termos de: aumento da cobertura de beneficiários e de benefícios de proteção; diversificação na oferta desses serviços e focalização/definição dos públicos-alvo; aumento da institucionalização dos programas com leis, normativas regulatórias e normatizações; intenção de se promover a articulação entre as áreas para a execução conjunta das ações. De especial

importância para este trabalho, devido à presença do Brasil no grupo de países, o conglomerado de lacuna modesta apresentou uma população com estrutura etária marcada pela significativa presença de pessoas mais velhas e uma tendência de intenso aumento deste grupo, uma taxa de pobreza de aproximadamente 15% da população, uma nítida expansão da oferta do ensino superior e um gasto social em torno de 20% do PIB. Apesar de sua melhor situação, foi identificada uma incapacidade desses países (classificados como de lacuna modesta) em diminuir a desigualdade social, uma vez que muitos dos programas e benefícios ancoram-se na capacidade contributiva dos usuários, limitando o ingresso e não assegurando efetiva proteção social às pessoas sem rendimento ou com renda insuficiente.

Acerca do Brasil, os autores identificaram uma transição geral do sistema de proteção social, de um modelo protecionista para outro, com tendência mais universalista em alguns programas, serviços e benefícios, demonstrando uma ação estatal mais ampla. Com relação às políticas não contributivas, no país a área da saúde marca um pioneirismo na região latino-americana com o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde. Outros programas e serviços não contributivos também caracterizam a experiência brasileira, a exemplo das áreas de educação e cuidado para crianças de zero a seis anos de idade (por exemplo, o programa Brasil Carinhoso), e do acesso à renda por meio de transferências condicionadas, como o Programa Bolsa Família (PBF). Contudo, apesar de Cecchini *et al.* (2014) utilizarem, dentre as variáveis para a classificação dos países em brechas de bem-estar, o percentual do PIB destinado à seguridade e assistência social, eles não chegam a citar outros programas, serviços ou benefícios, além do PBF, que pudessem evidenciar um avanço dessa área no Brasil.

No Brasil, identificar e analisar programas, serviços e benefícios realizados com uma maior amplitude da ação estatal - mesmo que em conjunto com outras instituições como, entidades privadas sem fins lucrativos, família e o mercado - é nos remeter ao processo de democratização do país, particularmente com a elaboração da CF-1988. Ela estabeleceu transformações profundas nas políticas sociais (que antes vigentes eram extremamente excludentes) com o intento de desenvolver um sistema de políticas, reconhecendo direitos civis, políticos, econômicos e sociais da população (igualdade perante a lei, direito à participação nas decisões políticas, etc ¹⁵). Porém, o processo de regulamentação e implementação dos dispositivos legais que dizem respeito a algumas políticas sociais tem sido

¹⁵ Vale ressaltar que o contexto histórico e político no final dos anos de 1980 e por toda década de 1990 a concepção liberal de Estado mínimo nas políticas em diversos países esteve vigente de forma bastante intensa.

um tanto heterogêneo a depender da área de política social (algumas alcançaram sucessos, outras retrocessos, além de diversas demandas terem sido modificadas ao longo dos 20 anos de promulgação da CF-1988).

Seguindo o esforço de análise das políticas sociais e se aproximando da concepção de Cecchini *et al.* (2014), Castro (2012) define política social como uma forma de garantir proteção e promoção sociais para atender direitos sociais existentes e situações de riscos, vulnerabilidades e outras condições sociais que acometem indivíduos, famílias e grupos. No Brasil, a proteção social, como um "subtipo" de política social, tem como objetivo diminuir e até mesmo fazer inexistir situações de vulnerabilidade social e econômica, tais como: abandono, exclusão, violência, insuficiência de renda e necessidades em saúde. Estas iniciativas remetem à noção de seguridade social, que abrange políticas, programas e serviços nas áreas de assistência social, previdência social e saúde. O outro subtipo, promoção social, agrupa as políticas que "pretendem garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico" (CASTRO, 2012, p. 1019). Como exemplo o autor cita as ações voltadas ao trabalho e renda, à educação, ao desenvolvimento agrário e à cultura.

Castro (2012) identifica, ainda, um terceiro subgrupo de políticas sociais, as "transversais", que se referem aos focos ou grupos prioritários das já mencionadas políticas de promoção ou de proteção social: igualdade de gênero, igualdade racial, crianças e adolescentes, jovens e idosos.

Segundo o autor (CASTRO, 2012, p. 1020), a execução das políticas sociais dá-se por meio de três tipos básicos de ações, que devem estar "[no interior de organismos estatais minimamente preparados.": a) garantia de renda; b) garantia da oferta de bens e serviços sociais; c) regulação.

De especial importância para este trabalho, a garantia da oferta de bens e serviços ocorre tanto pela produção e quanto pela provisão de tais bens e serviços. A produção é de integral competência e ação estatal (através de órgãos federais, estaduais e municipais) e a provisão considera que a ação estatal ocorre para o aporte financeiro para que bens e serviços sejam oferecidos por instituições privadas ou sem fins lucrativos (CASTRO, 2012).

A política de assistência social, um exemplo de política de proteção social, vem se modificando nos últimos vinte anos, por conta da ampliação de bens e serviços direcionados a diferentes públicos-alvo. A ação estatal tem sido uma importante gestora da política, ao

mesmo tempo em que é reconhecida, reafirmada e incentivada a participação das entidades privadas sem fins lucrativos de assistência social na provisão de tais bens e serviços.

A assistência social pode ser entendida como uma forma de atendimento das necessidades sociais dos indivíduos em um contexto de desigualdades sociais e econômicas. Segundo Pereira (1996), tal atendimento varia entre ações emergenciais de alívio de problemas sociais e/ou econômicos e ações de prevenção e erradicação de tais problemas. No Brasil, a promulgação da última Constituição (BRASIL, 1988) atribuiu à assistência o *status* de direito social (e, portanto, de responsabilidade estatal), compondo, juntamente com a saúde e a previdência social, o âmbito da seguridade social. Porém, diferentemente da saúde, cuja oferta de serviços se destina a todos os cidadãos, sendo, portanto, de caráter universal; e da previdência social, que assegura renda àqueles que contribuíram financeiramente; na assistência social focaliza as ações se direcionam a segmentos da população que se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica, necessitando de proteção e sem contribuição direta (SPOSATI; FALCÃO; TEIXEIRA, 1989).¹⁶ Desta forma, segundo Meniccuci e Gomes (2018), ocorre a combinação dos três paradigmas que integram a noção de seguridade social, em nível mundial: a universalização na saúde e previdência rural; o seguro social (contributivo) na previdência urbana; e o padrão seletivo (focalizado) na assistência social. Todavia, para as autoras houve uma mudança significativa quanto ao princípio orientador da assistência social ao ser galgada a direito de cidadania, distanciando-se do padrão trabalhista (originário no Brasil) e assistencialista.

Para a efetivação da assistência social enquanto direito social da população brasileira uma série de normativas, estruturas e processos foram desenvolvidos posteriormente à Constituição Federal de 1988, de forma a institucionalizar esta área de políticas sociais. Este percurso histórico será examinado com maiores detalhes no próximo capítulo.

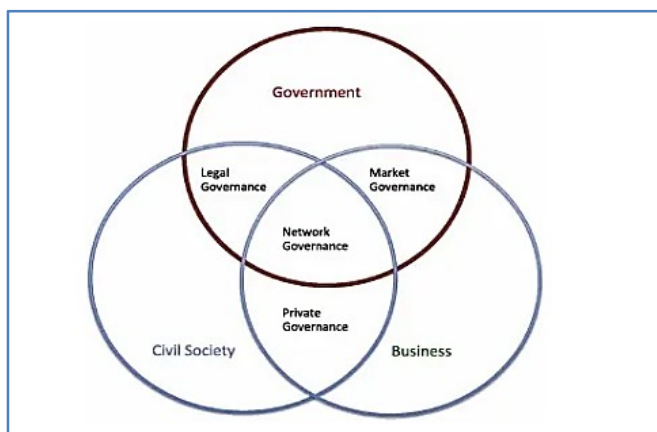
¹⁶ Vulnerabilidade social é uma noção multidimensional que afeta indivíduos, grupos e comunidades em distintos planos de seu bem-estar, de diversas formas e intensidades. Para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome: “A vulnerabilidade de um indivíduo, família ou grupos sociais refere-se à maior ou menor capacidade de controlar as forças que afetam seu bem-estar, ou seja, a posse ou controle de ativos que constituem os recursos requeridos para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade: a) físicos – meios para o bem-estar – moradia, bens duráveis, poupança, crédito; b) humanos: trabalho, saúde, educação (capacidade física e qualificação para o trabalho); e c) sociais – redes de reciprocidade, confiança, contatos e acessos à informação.” (BRASIL, 2012a, p. 12).

3.2 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL E OS DESDOBRAMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL QUANTO AO PAPEL DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS

As variadas áreas de políticas públicas - como saúde, assistência social, telecomunicações, petrolífera, etc - são dinamizadas por relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, cada esfera com papéis e competências delimitadas. Ou seja, as políticas públicas originam-se dentro de um espaço/tempo específico, com dinâmicas e características próprias, formado pela intersecção entre Estado (governo), sociedade civil e mercado.

A figura 1, a seguir, extraída do artigo de Howlett e Ramesh (2014) sobre tipos de governança (assunto que não é o foco deste trabalho, embora se possa relacioná-lo à modalidade de “governança em rede” estipulada pelos autores), exemplifica a interconexão das três esferas (governo, mercado e sociedade civil) na produção de políticas públicas.

Figura 1 - Intersecção entre as esferas na produção de políticas públicas



Fonte: HOWLETT; RAMESH (2014, p.321)

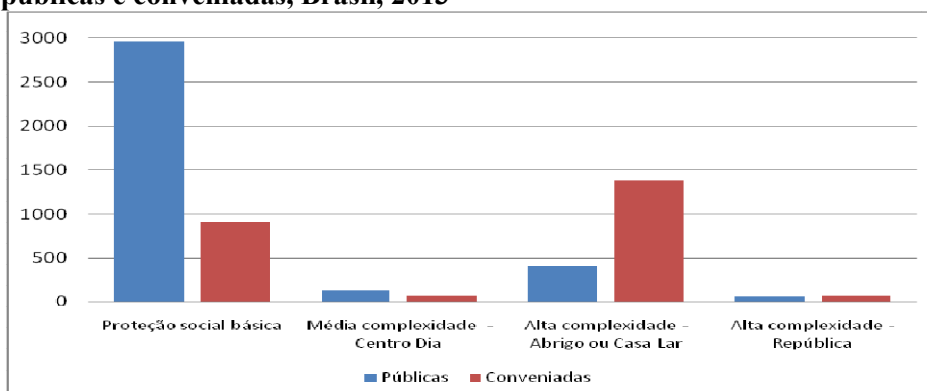
Em específico, a área de assistência social foi historicamente conformada – anteriormente e na vigência da Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos no campo de proteção social - pela relação entre Estado e entidades filantrópicas no que concerne à provisão de programas, serviços e benefícios às populações e indivíduos em situações de vulnerabilidade econômica e social. Nesta configuração, os governos federal, estaduais e municipais financiam considerável parte dos custos, normatizam e regulam os cuidados ofertados por entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos (MESTRINER, 2008), enquanto estas executam os serviços.

Para Mestriner (2008), a relação entre entidades filantrópicas e o Estado é complexa e, por vezes, não se consegue diferenciar as ações entre as que promovem o direito social das que concedem a benesse. Mesmo considerando as recentes modificações da área da assistência social, na visão da autora, as necessidades sociais da população brasileira continuam a ser mediadas, como antes, por instituições filantrópicas.

Nesta mesma linha, Couto *et al.* (2010, p. 94) defendem que, na atualidade, a prestação de serviços e benefícios da assistência social ocorre a partir da combinação de formas tradicionais e recentes de relação entre o Estado e as entidades filantrópicas, mas com algumas modificações: por um lado permanece a concessão estatal de financiamento via subvenções e convênios, mas, por outro, surgem os contratos de gestão com organizações sociais. Segundo as autoras, tal conformação de prestação de serviços socioassistenciais surgiu na ambiência das concepções neoliberais do final dos anos 1980 e começo da década de 1990, especialmente com a proposta de Reforma do Aparelho do Estado pelo governo federal, que previa a criação das organizações sociais. A partir da década de 1990, a atuação dos órgãos públicos municipais (a quem compete a organização do sistema local de assistência social) passou a englobar a intermediação e a regulação das relações entre prefeituras municipais e entidades de assistência social sem fins lucrativos, estas cada vez mais requisitadas e reafirmadas.

Na provisão assistencial ao segmento idoso, a combinação entre a oferta estatal (prefeituras municipais) e a das organizações sem fins lucrativos se repete, com maior frequência nos serviços de alta complexidade (Abrigo ou Casa-Lar e República), como demonstra o Gráfico 2, referente ao quantitativo das unidades físicas da rede socioassistencial, onde as chamadas unidades “conveniadas” são as principais provedoras no território brasileiro.

Gráfico 2 – Total de unidades físicas da rede socioassistencial com atendimento a idosos, públicas e conveniadas, Brasil, 2013



Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), Suplemento Assistência Social. 2009 e 2013. Compilação dos dados pela autora.

Em se tratando do serviço de acolhimento às pessoas idosas – tema desta Dissertação de Mestrado -, verificou-se que ele é executado tanto pelas prefeituras municipais quanto por entidades filantrópicas, consideradas de assistência social, nas Instituições de Longa Permanência aos Idosos (ILPIs). Elas fornecem residência e cuidados diários de forma provisória ou permanente a esse segmento. Tais entidades são consideradas pelo SUAS como "parceiras" da implementação da assistência social no Brasil e, assim, estão submetidas ao reconhecimento e coordenação dos órgãos governamentais municipais (como, os Conselhos Municipais de Assistência Social e as Fundações ou Secretarias Municipais de Assistência Social) (BRASIL, 2004).

Considerando que a provisão de serviços assistenciais no Brasil é realizada por configurações híbridas (que envolvem o Estado e organizações sociais, com ou sem fins lucrativos, além de outras entidades), a fim de contemplar esta complexidade utilizaremos o conceito de **arranjo institucional de proteção social** para examinar a forma mista de prestação que caracteriza o serviço de acolhimento ao idoso em Porto Alegre.

O termo “arranjos” não é novo, aparecendo, por exemplo, na citação anterior de Manning (2003), quando ele mostra que a provisão de bem-estar aos indivíduos não se limita à atuação do Estado. Recentemente, vários autores brasileiros - Loureiro *et al.* (2015), Pires e Gomide (2016), Lotta e Favareto (2016), Moura; Moreira; Gomes (2017) - têm utilizado tal conceito, muitas vezes acrescido do adjetivo “institucionais”.

A categoria está associada à capacidade estatal para formulação e gestão de políticas públicas nacionais, diante da necessidade de coordenação das esferas subnacionais, pois a partir da década de 1990 as políticas sociais passaram a ser realizadas especialmente pelos municípios. Neste contexto, os autores consideram que a implementação local de algumas políticas federais requer a constituição de um arranjo agregador de diversos atores e normativas, o qual pode até mesmo proporcionar readequações e soluções de problemas de forma inovadora, que não estavam previstas na formulação original. O argumento central é que os novos desenhos institucionais das políticas públicas, constituídos principalmente a partir da década de 2000, tornaram a sua formulação e gestão mais complexas, indo além do modo clássico e weberiano de atuação da burocracia estatal, e abarcando a coordenação de

ações entre diferentes setores, níveis de governo e atores sociais e políticos afetados pelas ações estatais.

Para Pires e Gomide (2016, p. 124), novos arranjos institucionais produzem maior desconcentração das atividades estatais, além de envolver a “[...] participação de múltiplos atores e mecanismos de articulação”. Os autores assim definem o que entendem como arranjos institucionais relacionados com a implementação de políticas:

Assim, para efeitos deste trabalho, o conceito de arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas. (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13)

Lotta e Favaretto (2016) compilam os estudos sobre arranjos institucionais, identificando quatro dimensões: a) a integração horizontal (articulação entre setores de políticas públicas); b) a integração vertical (a subsidiariedade, cooperação, indução, coordenação e controle entre níveis federativos); c) a gestão territorial (isto é, a capacidade de contemplar aspectos locais/territoriais como fatores determinantes para produzir a intersectorialidade, a cooperação e a efetividade das políticas); d) a participação (como são ou não incorporados diversos atores sociais – público beneficiado ou impactado, sociedade civil organizada e entes privados – por meio de mecanismos institucionais de participação, transparência e prestação de contas). Dentre os resultados os autores constataram a baixa capacidade dos órgãos federais, no momento de formulação e monitoramento das políticas, de considerar as condições territoriais no, bem como de contemplar a diversidade de atores e redes, os quais tendem a ser mobilizados *a posteriori*, isto é, quando os problemas já estão instalados.

Em concordância com alguns pontos desenvolvidos pelos autores por meio de suas pesquisas, também enfatizamos que um arranjo voltado para a assistência social existe há muitas décadas e que ao longo do tempo vem se modificando para a provisão de bem estar e proteção social às sociedades, especialmente no que confere na adição - ou não - de atores sociais e políticos diferenciados, assim como outras normativas, tornando-se institucionalmente constituído¹⁷.

¹⁷ Veremos na sequência que as leis e normativas que institucionalizam a assistência social e criam um sistema único para operacionalizá-la preveem a conformação de uma "parceria" entre instituições públicas e privadas sem fins lucrativos no intuito de implementação e execução de diversos serviços e programas socioassistenciais.

Portanto, para fins desta Dissertação de Mestrado, consideramos que o arranjo institucional diz respeito a um conjunto de instituições públicas, privadas e de participação social que se relacionam em um determinado contexto conformando processos e regras a fim de implementar e gerir os serviços previstos em determinadas políticas públicas (PIRES e GOMIDE, 2014;2016). A forma particular como ocorre a coordenação entre os atores participantes de um arranjo é definida por regras, mecanismos e processos peculiares (PIRES; GOMIDE, 2014).

E na especificidade de um serviço socioassistencial pertencente à proteção social de indivíduos, propomos a utilização do termo "arranjo institucional de proteção social", com o intuito de abarcar as relações de/entre órgãos estatais e entidades privadas sem fins lucrativos no desenvolvimento da assistência social em âmbito municipal. Como se vê, acrescentamos ao conceito inicial (PIRES; GOMIDE, 2014) o termo “de proteção social”, aproveitando, desta forma, a contribuição de Manning (2003), Land (2003), Cecchiniet al. (2014) e Castro (2012), no que concerne às noções de bem-estar e proteção social. Neste sentido, arranjos compostos pelo Estado, família, amigos, vizinhos, mercado, ONGs e outras organizações são formados, sob diferentes formatos, a fim de alocarem recursos (renda, cuidados, bens ou serviços) para atender as necessidades de indivíduos e grupos, e para resolver problemas sociais,

Para finalizar esta seção, retomamos a informação de Couto *et al.* (2010) de que desde a década de 1990 a atuação das prefeituras municipais vem incorporando a regulação das instituições privadas de assistência social, especialmente das sem fins lucrativos. Este tipo de atuação estatal, prevista no SUAS, consiste em um "[...] conjunto de políticas formuladas para obter resultados superiores do ponto de vista social nas relações internas às estruturas de governo e em sua relação com agentes no mercado" (RIBEIRO, 2001, p. 409). Dentre os vários tipos de relações abrangidos na regulação de uma área específica de política pública, este estudo focaliza as relações entre "governo e prestadores privados e semipúblicos" (RIBEIRO, 2001, p. 409), que abrangem, também, as entidades privadas sem fins lucrativos, uma vez que elas são subscritas como entidades de interesse público.

Para identificar e descrever a atividade de regulação no Brasil, Ribeiro (2001) utiliza o setor de saúde pública, representado pelo SUS desde a década de 1990, identificando a gênese da relação entre setor público e privado existente na provisão de diversos serviços. Neste âmbito a política de regulação complexifica-se, na medida em que as ações de regulação abrangem três campos: a) podem focalizar o sistema público (por exemplo, a

questão das transferências financeiras intergovernamentais) ou o sistema privado (por exemplo, os planos de saúde); b) podem articular diferentes órgãos da burocracia estatal (Tribunal de Contas, Ministério Público, Sistema Nacional de Auditoria), organismos especializados (setoriais), como as agências regulatórias, ou, ainda, conselhos de participação social e institucional; e c) podem ser operacionalizadas por meio de instrumentos de gestão, como contratos de gestão e convênios, programas de incentivos, guias de atuação para profissionais (a exemplo das cartilhas para profissionais de medicina e enfermagem), etc. Constatada a existência de determinada relação público-privada e entre entes subnacionais a ser regulada no setor da saúde, Ribeiro (2001) enfatiza que tal relação deve ser formalizada ou "contratualizada" segundo as normas previstas, tais como as Normas Operacionais Básicas (NOBs) e as Instruções Normativas (INs).

Para o caso da política de assistência social, operacionalizada pelo SUAS, as conceituações e classificações propostas por Ribeiro (2001) também podem ser aplicadas. As ações de regulação nessa área, focalizadas em um serviço socioassistencial, podem ser realizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Ministério Público e Conselho Municipal de Assistência Social, bem como por órgãos municipais (Secretarias ou Fundações). Já a operacionalização pode ocorrer por intermédio dos convênios, como parâmetros para o controle das ações das entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, e essas em conjunto com órgão gestor da política.

Lima (2010), por sua vez, examinou a política de regulação, em nível municipal, do setor privado na área da saúde, partindo da relação estabelecida entre gestores públicos de Secretarias Municipais de Saúde e gestores privados de hospitais. Para a autora, a regulação em nível municipal, mais especificamente na gestão e implementação da política municipal de saúde, envolvia o controle "[...] dos serviços prestados e do fluxo de usuários no sistema e politicamente representava o controle sobre a ação de diversos atores que historicamente determinaram essas dinâmicas" (LIMA, 2010, p. 51).

Em suma, Ribeiro (2001) e Lima (2010) buscaram identificar e compreender a operacionalização da regulação realizada por órgãos públicos na relação para com instituições privadas sem fins lucrativos prestadoras de serviços em saúde, como os hospitais filantrópicos. Os autores, assim, discorreram sobre os mecanismos de regulação, que são dispositivos desenvolvidos no setor público por órgãos responsáveis por uma área de política

pública, como as Secretarias Municipais e Fundações¹⁸. Tais mecanismos visam estabelecer e acompanhar a contratação/convenimento das instituições prestadoras de serviços (por meio de contratos de gestão que descrevem os serviços, fixam e vinculam objetivos e metas a serem alcançadas pelos prestadores privados, como contrapartida ao pagamento dos seus serviços) e supervisionar o funcionamento dos serviços prestados (fluxo de usuários e vagas disponíveis, qualidade do atendimento, etc.). Lima (2010) enfatiza que na estrutura do órgão gestor da política de saúde pode existir mais de um setor responsável pela regulação das seguintes atividades: gestão dos contratos/convênios, supervisão *in loco* dos serviços e acompanhamento do fluxo de vagas e usuários.

No tocante à regulação do serviço de acolhimento institucional ao idoso verificamos que o município, por meio da FASC, vem expandindo as suas ações de gestão e coordenação da assistência social, as quais envolvem, dentre outras atividades, a supervisão/controle dos serviços socioassistenciais historicamente executados por entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos (como as ILPIs). Esta regulação não abarca somente as ações corriqueiras de provisão do serviço, mas também "uma intervenção em espaços ocupados por racionalidades e interesses estabelecidos" (LIMA, 2010, p. 51), que pode criar disputas e constrangimentos entre as partes inseridas em um arranjo institucional de proteção social aos idosos.

¹⁸ Desde a década de 1990 o contexto político-institucional brasileiro é de descentralização da formulação, implementação e controle de políticas sociais. Tal aspecto será discutido no próximo capítulo.

4 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA NO BRASIL

Neste capítulo apresentamos a constituição histórica da política federal de assistência social no Brasil, a partir dos anos 1930 até a metade dos anos 2000, enfatizando a sua configuração como um *mix* público-privado de provisão e prestação de serviços sob os contextos políticos ocorridos no país. A primeira parte contém uma reconstrução histórica da trajetória da assistência social a partir da década de 1930, quando esta passou a fazer parte da agenda federal de formulação e implementação de ações e serviços, juntamente com a participação de diversas entidades privadas, especialmente sem fins lucrativos; assim como expõe o contexto mais recente marcado pela descentralização político-administrativa e expansão da área, principalmente pela gama de serviços, benefícios, programas e projetos previstos no Sistema Único de Assistência Social, além dos intentos de regulamentação dessa área de políticas públicas. A segunda parte é reservada à descrição histórica do serviço de acolhimento institucional direcionado ao segmento populacional idoso, destacando quais foram e como atuavam as entidades responsáveis pelo acolhimento deste segmento e pela institucionalização do serviço, e como elas foram incorporadas na política de assistência social, com a sua tipificação pelo governo federal e participando de arranjos institucionais de proteção social no nível municipal de operacionalização do SUAS.

4.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (DOS ANOS DE 1930 À METADE DOS ANOS 2000)

Anteriormente à conformação de um sistema de proteção social no Brasil, especialmente no período anterior à década de 1930, a assistência social constituía-se somente como uma forma de ajuda, caridade ou benemerência praticada por instituições filantrópicas religiosas ou leigas e direcionada aos indivíduos vistos como pobres, doentes, 'desviados', abandonados, etc. Tal forma de identificação social estava imbuída por uma concepção moral de situação e necessidade social - especialmente relacionada à pobreza-, pois:

[...] na humanidade haverá sempre os mais frágeis, os doentes, etc., que não conseguirão reverter sua condição carecendo de ajuda. O homem é naturalmente um ser dependente, pleno de necessidades e carecimentos. Superá-los é sempre seu desafio e busca (SPOSATI *et al.*, 1995, p. 40).

Situações de pobreza e exclusão eram vistas como resultado da não-ação dos indivíduos, ou seja, por incapacidade individual de cuidar de si e dos outros; de trabalhar e estudar, etc. O Estado fazia-se presente na prática assistencial de forma residual e pontual, uma vez que as situações de pobreza e indigência não eram consideradas como responsabilidades estatais. A rede de entidades filantrópicas era a única forma de prestação de serviços de cuidados e entrega (via doação) de bens materiais para subsistência aos indivíduos que não possuíam condições de auto-provimento e ao Estado cabia o uso da força repressiva - 'casos de polícia' - e de reclusão daqueles considerados pobres, abandonados e 'transviados' (SPOSATI *et al*, 1995; MESTRINER, 2008).

A partir da década de 1930 o Estado brasileiro passa a ter uma forma diferenciada de atuação na área da assistência social. Com a Revolução de 30, a deposição do então presidente da República, Washington Luís, e a tomada de posse de Getúlio Vargas, passa a ser realizado um planejamento governamental para o desenvolvimento econômico e social – voltado à industrialização e à regulamentação de uma forma de proteção social, em suma, o "[...] intervencionismo estatal no processo de consolidação do capitalismo" (FONTENELE, 2016, p. 68). Nesse período, o governo reconheceu a necessidade de enfrentar a chamada "questão social¹⁹": uma massa populacional extremamente empobrecida e não incluída formalmente no mercado de trabalho tinha que ser minimamente educada e alimentada, para o alívio das tensões sociais que ocorriam no país. Porém, a função pública assumida pelo Executivo federal não foi de integral responsabilidade pela assistência social, mas se caracterizou pelo estabelecimento de parceria e tutela para com as já existentes entidades filantrópicas sem-fins lucrativos. A relação público-privado da prática em assistência social começa, então, a ser institucionalizada e regulada da seguinte forma: o Estado, através de subvenções (repasses financeiros, ou seja, acesso aos fundos públicos), reconhecimento e enquadramento jurídico-institucional das entidades privadas e filantrópicas, formaliza a prática assistencial dessas instituições como públicas e responsáveis pela provisão direta dos serviços (MESTRINER, 2008). Nesse contexto, o primeiro órgão público estatal responsável por um tipo de regulação do setor filantrópico - ou mesmo de auxílio para a ação - foi o Conselho Nacional de Serviço Social, criado em 1938 com as funções de avaliação, concessão ou deferimento dos pedidos de subvenção pelas entidades (MESTRINER, 2008; IPEA, 2009).

¹⁹ Que representava, segundo Couto (2006, p.27), uma “[...] forma de desigualdade social e também como forma de resistência da classe trabalhadora frente a todas as formas de opressão colocadas pela sociedade capitalista”.

As décadas seguintes, até o período de redemocratização do país iniciado em 1985, foram lastreadas pela mesma relação público-privado constituída na década de 1930, porém com a criação de alguns poucos órgãos estatais²⁰ especializados para o "enfrentamento" da "questão social" no país, e caracterizados por um caráter "[...] centralizador, autoritário, burocrático, clientelista, fragmentado, privatista e ineficaz" (FONTENELE, 2016, p. 79). Ademais, havia incentivo a práticas de asilamento de idosos, crianças e pessoas com transtornos mentais, efetuadas tanto por organizações estatais quanto por entidades filantrópicas.

O processo de redemocratização no país, iniciado na metade da década de 1980, resultou na elaboração da nova Constituição Federal, em 1988, que, dentre as suas várias inovações políticas, trouxe a conformação de um sistema de proteção social baseado na efetivação de direitos políticos e sociais, dentro de uma reestruturação político-administrativa marcada pela descentralização do processo decisório, da implementação e do controle de inúmeras políticas públicas para estados, Distrito Federal e municípios (PEREIRA, 1996; IPEA, 2009; FONTENELE, 2016).

A partir do começo dos anos de 1990, uma nova forma de gestão pública no Brasil vem sendo constituída, especialmente no que concerne à "[...] organização das iniciativas do poder público e da sociedade no acesso aos direitos universais à saúde, à previdência e à assistência social" (PEREIRA, 2016, p. 114).

Defendida inicialmente como uma forma de superar o período ditatorial centralizador e fragmentador das políticas sociais, a descentralização adotada no Brasil preconizava o deslocamento de responsabilidades públicas, inclusive de recursos públicos, da União para estados e municípios. Os municípios passaram à condição de entes federados, ao lado dos estados, assumindo autonomia fiscal e decisória sobre a produção de políticas públicas locais. Eles passaram a assumir competências crescentes, dentre elas, a elaboração de instâncias de gestão pública, juntamente com a participação da população, para a elaboração, execução e controle dos serviços públicos, assim como a articulação com o setor privado (composto

²⁰ Dentre estes órgãos destaca-se a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), criada em 1942, que inicialmente tinha o objetivo de assistir as famílias dos pracinhas brasileiros enviados para a 2ª guerra mundial. Na época do Regime Militar, a LBA tornou-se fundação pública vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Segundo Fontenele (2016), a entidade atuava de forma pontual e residual ao doar itens de necessidades básicas a famílias e indivíduos, além de alguns financiamentos a programas de entidades filantrópicas parceiras e a órgãos de cunho asilar que perduraram até a década de 1980, tais como: o Serviço de Assistência aos Menores, da década de 1940, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs) criadas na metade da década de 60. A FUNABEM foi extinta em 1995, ano em que foi criada a Secretaria Nacional de Assistência Social.

também por instituições sem fins lucrativos) para a provisão, especialmente, de serviços e benefícios da ordem da assistência social²¹ (PEREIRA, 1996).

Segundo Arretche (2004), o processo de descentralização posterior à CF-88 não ocorreu de forma automática e nem obteve rápida adesão dos municípios, a depender, também, da política setorial em questão. Tais entes federados obtinham, constitucionalmente, poder político e autonomia para a gestão de programas e ações sociais, porém, não eram obrigados a fazê-lo (ARRETCHÉ, 2004). Para tanto, o governo federal encarregou-se da elaboração de diversas normativas legais desde o começo dos anos 90 que visavam estabelecer diretrizes detalhadas de gestão descentralizada (incluindo a implementação, a regulação e o financiamento) da política de assistência social. São elas: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2004); as Normas Operacionais Básicas da Assistência Social (NOBs) (BRASIL, 2005; 2012) e a Resolução nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (Tipificação Nacional de Serviços Sociais) (BRASIL, 2009).

Efetivamente, é com a elaboração da LOAS, em 1993, que a assistência social começa a ser reconceitualizada, com vistas a se transformar em uma política pública de proteção social. A Lei estipula diretrizes gerais—embora sem muito detalhamento²² - para que a política seja operacionalizada de forma descentralizada, enfatizando o protagonismo dos municípios em cooperação com entidades sem fins lucrativos na provisão de serviços e benefícios sociais e a exigência de participação social (COUTO, 2006; COUTO *et al.*, 2010). Dentre os dispositivos inovadores, destacam-se os que impulsionaram a municipalização da assistência social: para que os municípios estivessem habilitados ao recebimento de repasses financeiros da União, deveriam elaborar o Plano de Assistência Social, instituir o Conselho de Assistência Social (responsável pelas deliberações e pela fiscalização da política municipal) e o Fundo de Assistência, os dois últimos assegurando a participação social (BRASIL, 1993; COUTO, 2006).

Os municípios são responsáveis por implementar a política de assistência social em

²¹ Pereira é bastante crítica quanto à parceria entre Estado e sociedade preconizada pelo processo de descentralização da política de assistência social. Para ela, o problema dessa parceria seria "[...] devolver a tradicionais instituições da sociedade civil, como a família e a comunidade local, cuidados diretos junto a crianças, idosos e debilitados, enfermos e deficientes, como acontecia há 50 anos atrás." (PEREIRA, 1996, p. 83).

²² Vale ressaltar que a LOAS teve seu texto alterado pela Lei nº 12.435 (BRASIL, 2011), na qual diversos artigos e incisos foram modificados em decorrência da necessidade de um maior detalhamento da operacionalização da política, especialmente no âmbito local.

seus territórios, sendo boa parte dos serviços financiada por recursos federais, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); por recursos estaduais, por intermédio do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), e, ainda, pelos fundos municipais. Esse processo de financiamento tripartite é chamado de gestão compartilhada e se dá, desde 2005 (NOB/SUAS, BRASIL, 2005) por intermédio do chamado repasse “fundo a fundo” entre os entes federados, em substituição aos convênios até então vigentes. Além dos requisitos acima mencionados (existência de Conselho-Plano-Fundo), os municípios precisam estar atentos aos instrumentos normativos, como editais e termos de aceite para aderirem aos programas, serviços ou projetos nacionais relativos à política de assistência social, e assim receberem o cofinanciamento. Além dos planos federais, existem programas ou serviços estaduais ou municipais voltados a demandas específicas e/ou abrangendo as particularidades do território.

Ao longo de uma década, a partir da conformação da LOAS em 1993, diversas Conferências nas instâncias federativas debateram a implantação da assistência social conforme preconizava a lei original. Assim, dentre as deliberações, via-se a necessidade de se ter maior clareza quanto aos princípios e diretrizes daquela normativa, apontando-se para a constituição de um sistema único de operacionalização da política de assistência social.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem por objetivo organizar de forma operacional os serviços, benefícios e programas para a efetivação da proteção social: por exemplo, onde eles serão implantados, sob quais critérios de acesso e modelos de atendimento e quais serão os seus públicos-alvo (indivíduos e/ou famílias). Os serviços são oferecidos diretamente à população pela articulação entre entidades públicas e privadas sem fins lucrativos que formam uma rede socioassistencial de prestação de serviços, sendo estes divididos, de acordo com as complexidades de atendimento, em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) (BRASIL, 2004). A primeira fornece serviços que visam atender indivíduos que se encontram em situações de vulnerabilidade social e exclusão a fim de que os seus vínculos familiares e comunitários não sejam rompidos, não necessitando, portanto, serem institucionalizados.

Já na Proteção Social Especial a provisão pode ser realizada pelo setor público ou por entidades não governamentais, e se direciona aos indivíduos que também se encontram em situação de vulnerabilidade social e de exclusão, porém, diferentemente dos anteriormente citados, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, necessitando, assim, de acolhimento e cuidados institucionalizados. Tal proteção é subdividida de acordo com o "grau" de proteção e cuidado que as famílias ainda podem - ou não - prover: I) Média

Complexidade, com serviços destinados aos indivíduos que tiveram seus direitos violados mas que continuam com vínculo familiar e comunitário, e II) Alta Complexidade, com serviços de proteção integral aos indivíduos que estão em situação de abandono, negligência, outros tipos de violações de direitos e insuficiência de renda, necessitando serem retirados de seus grupos familiares e acolhidos institucionalmente (BRASIL, 2004). A PSE de Alta Complexidade, portanto, compreende os serviços de acolhimento institucional destinados a todos que se encontram em diferenciadas situações de vulnerabilidade e exclusão social, contando, portanto, como públicos-alvo as crianças, os adolescentes, adultos e famílias, mulheres em situação de violência, pessoas com deficiência, idosos, uma vez que esses segmentos populacionais são os mais expostos à violação de direitos (BRASIL, 2004). Os serviços de acolhimento institucional para cada público-alvo podem ser executados por "unidades" de entidades privadas sem fins lucrativos de assistência social, tais como: casa-lar, abrigo institucional, casa de passagem, residências inclusivas e ILPIs (BRASIL, 2009). Nestes serviços de acolhimento institucional estão previstas as atividades de acolhida permanente, cuidados em saúde, fornecimento de educação, lazer e alimentação.

De acordo com Couto (2006), foi lento o processo de efetivação das legislações que regulamentaram a assistência social desde a LOAS, em 1993, no sentido de ser implementado um sistema único e universal que garantisse este direito social. Atualmente todos os municípios brasileiros possuem equipamentos e prestam serviços sócio-assistenciais, existindo 8.385 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 2.676 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) no território nacional, de acordo com o Censo SUAS (BRASIL, 2019).

4.2 O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE LONGA PERMANÊNCIA À PESSOA IDOSA NO BRASIL: A UNIDADE EXECUTORA ILPI

Das diferentes formas de acolhida e cuidado às pessoas idosas são os âmbitos familiar e - institucional - asilar os mais recorrentes no Brasil. As transformações atuais ocorridas na composição e no papel da família brasileira e a transição demográfica da população, especialmente o crescimento da população idosa e o próprio envelhecimento dessa população (grupo de pessoas que se encontram incapacitados de exercer uma ou mais atividades da vida diária - AVDs) vêm apontando para a crescente demanda por Instituições de Longa Permanência para Idosos (CAMARANO, 2016; CAMARANO; BARBOSA, 2016).

Associadas às mudanças atuais na sociedade brasileira, as condições socioeconômicas - que persistem na contemporaneidade - de pobreza (especialmente a falta de renda), abandono, negligência, dentre outras, há muito tempo são fatores que concorrem para a institucionalização das pessoas idosas em entidades privadas sem fins lucrativos, principalmente as de caráter filantrópico. A rede socioassistencial preconizada pela política de assistência social e operacionalizada pelo SUAS comporta o serviço de acolhimento institucional ao idoso, que possui as seguintes funções: acolhida permanente (moradia), cuidado diário e básico de higiene, alimentação, vestuário e alguns cuidados terapêuticos - como medicação e visitas médicas esporádicas -, a depender do grau de intersetorialidade entre as redes de assistência social e de saúde (CAMARANO, 2016). Como já demonstrado no Gráfico 1, 1.690 municípios possuíam atendimento de alta complexidade voltado ao público idoso em 2013, correspondendo a 30% do total de municípios brasileiros.

Conforme já exposto, é histórica a prestação desse tipo de serviço, porém, peremptoriamente, hoje ele é bastante distinto de como era antes da regulamentação da política de assistência social, quando se caracterizava pela institucionalização e reclusão das pessoas idosas (asilamento), sob os preceitos da caridade e com poucos aportes estatais (MESTRINER, 2008; CAMARANO, 2016). As NOB-SUAS de 2005 e 2012 (BRASIL, 2005;2012) e a Resolução nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (Tipificação Nacional de Serviços Sociais, (BRASIL, 2009) regulamentaram e tipificaram o serviço, no intuito de inseri-lo na rede socioassistencial sob a gestão dos órgãos municipais responsáveis pela política de assistência social. Desta forma, o serviço de acolhimento institucional ao idoso insere-se no nível de proteção social especial de alta complexidade do SUAS, pautando-se pelo acolhimento de idosos em situações de extrema vulnerabilidade social e econômica, ou de violação – ou em risco de - de direitos, necessitando serem retirados de seus âmbitos familiares ou comunitários, quando eles não são mais capazes de cuidar e proteger as pessoas idosas (BRASIL, 2005).

Para a execução desse serviço está prevista a configuração público-privada de relação entre órgãos municipais e entidades de assistência social sem fins lucrativos a partir da celebração de convênios em nível municipal (BRASIL, 2005; 2012), e por meio de duas modalidades, com suas respectivas unidades de atendimento e acolhida. A primeira modalidade visa acolher, no máximo, dez idosos, contando com um corpo profissional habilitado para os cuidados diários e auxílios na realização de atividades cotidianas; e tendo

como unidade um equipamento residencial denominado "Casa-Lar". Já a segunda modalidade é do tipo institucional que visa acolher:

[...] idosos com diferentes necessidades e graus de dependência. Deve assegurar a convivência com familiares, amigos e pessoas de referência de forma contínua, bem como o acesso às atividades culturais, educativas, lúdicas e de lazer na comunidade. A capacidade de atendimento das unidades deve seguir as normas da Vigilância Sanitária, devendo ser assegurado o atendimento de qualidade, personalizado, com até quatro idosos por quarto (BRASIL, 2009, p. 46).

A unidade executora deste serviço é o Abrigo Institucional - Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI). É importante salientar o fato de que as ILPIs consideradas como entidades de assistência social privadas são aquelas que, de acordo com o seu regime jurídico, são caracterizadas como sendo "sem fins lucrativos", pois existem ILPIs privadas com fins lucrativos que não participam da política de assistência social. De acordo com Camarano (2016), não há consenso na literatura e nas legislações (especialmente as da ANVISA) sobre a conceituação das ILPIs, especialmente devido à vinculação entre os tipos de serviços e a natureza jurídica das entidades. Em geral, as privadas com fins lucrativos fornecem serviço médico e terapêutico, enquanto que as filantrópicas, em sua maioria, prestam serviço de acolhida e garantem as necessidades básicas. Para a autora, os antigos asilos e as ILPIs possuem semelhanças, pois os primeiros prestavam serviços a idosos pobres e em situação de abandono e de rua, enquanto a maioria das atuais ILPIs possui natureza filantrópica e atua no âmbito da política de assistência social.

A regulamentação e regulação das ILPIs estão previstas em regramentos técnicos elaborados por diferentes instituições públicas. O Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003) determina, dentre variadas resoluções, que os Conselhos Estaduais e Municipais do Idoso e o Ministério Público são os responsáveis pela fiscalização das atividades das instituições, as quais devem firmar um contrato com o idoso residente. O Estatuto também autoriza as sem fins lucrativos a ficarem com 70% do benefício de prestação continuada ou da aposentadoria dos residentes, para o custeio das atividades. Já a ANVISA, por meio da Resolução da Diretoria Colegiada n° 283 de 2005 (ANVISA, 2005), estabeleceu um regulamento técnico com as normas de funcionamento das ILPIs (quanto aos objetivos, público-alvo, estrutura física, especificação do corpo técnico de profissionais da saúde, os procedimentos de registro e de elaboração dos planos de trabalho, etc). Porém, é importante ressaltar que, apesar desta resolução procurar organizar a prestação do serviço, não há um detalhamento das orientações técnicas relativas à atuação das ILPIs no campo da assistência social.

Uma vez que as ILPIs são instituições executoras do serviço de acolhimento ao idoso, o regime jurídico e características de cada uma delas podem influenciar sobre como tal serviço é prestado, a exemplo do quesito de quais de atividades de cuidado podem ou devem ser fornecidas. As ILPIs não são entidades genuinamente prestadoras de serviços de saúde, porém, podem fornecer algumas atividades em saúde. Enquanto as privadas lucrativas contam, em sua maioria, com uma diversificação de profissionais e ações em saúde por acolherem uma proporção maior de idosos com graus de dependência²³ dois e três; as filantrópicas acolhem, em sua maioria, idosos que ainda possuem independência para a realização das atividades diárias, ou seja, elas não fornecem cuidados em saúde de forma integral e ininterrupta, portanto, estão mais próximas a uma entidade de assistência social (CAMARANO, 2016). Importante fator para a ocorrência do serviço de acolhimento é o financiamento com o qual as ILPIs sem fins lucrativos contam: recursos repassados pelos próprios residentes, recursos dos poderes públicos federal, estadual e municipal e as doações provindas da comunidade e de empresas. O perfil do corpo técnico das ILPIs, que reúne profissionais do serviço social e da área da saúde, também influencia sobre quais práticas poderão ser disponibilizadas para o acolhimento e o cuidado diário. Ademais, a abrangência e a maior ou menor diversificação do quadro de profissionais acabam por determinar os perfis do público-alvo: há ILPIs que acolhem somente idosos independentes, outras recebem somente idosos com certos graus de dependência, e outras, ainda, abrangem ambos os grupos (CAMARANO, 2016).

Posto está a situação de diversificação dos perfis e capacidades das ILPIs, até mesmo as sem fins lucrativos conveniadas com prefeituras municipais para a execução do serviço de acolhimento institucional ao idoso. Estas instituições fazem parte de um contexto social e demográfico que atualmente se caracteriza pela crescente demanda não somente por ILPIs, mas, em específico, por aquelas que, além de possuírem capacidade de proteger socialmente, atendam integralmente a população idosa, contando com uma equipe de saúde completa.

²³ De acordo com a Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA Nº283 de 2005 (ANVISA, 2005, p. 2), os graus de dependência de idosos são classificados em três: "a) Grau de Dependência I - idosos independentes, mesmo que requeiram uso de equipamentos de autoajuda; b) Grau de Dependência II - idosos com dependência em até três atividades de autocuidado para a vida diária tais como: alimentação, mobilidade, higiene, mas sem comprometimento cognitivo ou com alteração cognitiva controlada; c) Grau de Dependência III - idosos com dependência que requeiram assistência em todas as atividades de autocuidado para a vida diária e/ou com comprometimento cognitivo".

5 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE LONGA PERMANÊNCIA A IDOSOS EM PORTO ALEGRE

Neste capítulo identificamos e descrevemos como os arranjos institucionais de proteção social conformaram-se desde 1930 até 2018 no campo da assistência social no município de Porto Alegre. Primeiramente, reconstruímos a trajetória histórica e institucional da assistência social, focalizando no desenvolvimento da política municipal de assistência social, a partir da perspectiva do *mix* público-privado de provisão e prestação de serviços. Identificamos e descrevemos, de forma detalhada, as instituições públicas municipais, em especial o atual órgão gestor criado na década de 1970, que desde então é o responsável pela gestão da assistência no município, a qual compreende estabelecer e manter relações com entidades de assistência privadas e sem fins lucrativos. No final do subcapítulo detemo-nos na institucionalização do SUAS em Porto Alegre, examinado a sua possível influência sobre a gestão municipal da política de assistência, principalmente sobre a reestruturação da rede socioassistencial.

O segundo e último subcapítulo traz a conformação histórica e institucional do serviço de acolhimento ao idoso no município, levando em conta que instituições distintas - a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, na figura de alguns órgãos gestores, e as entidades de assistência social sem fins lucrativos, as ILPIs - possuem funções e atividades que garantem o funcionamento do serviço e que vêm passando por alterações ao longo dos últimos 70 anos. Por fim examinamos separadamente os dois tipos de instituições, bem como as leis e normativas técnicas correspondentes, para melhor visualizarmos a constituição de um arranjo institucional de proteção social voltado ao serviço de acolhimento ao idoso.

5.1 A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

No nível local do país, desde a década de 1930 até final dos anos 1980, a relação público-privada do/no campo de assistência social foi um reflexo, de certa forma, daquela existente em nível federal – em sua conformação, funções e práticas -: ações públicas de órgãos governamentais pontuais como, repasses financeiros e regulação, e ações privadas de

entidades sem fins lucrativos para execução exclusiva de diversos serviços direcionados a diferentes grupos sociais. Tal conformação pode ser encontrada na cidade de Porto Alegre.

Entre as décadas de 1930 e 1970, as funções e práticas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre no campo da assistência social eram restritas e incrementais: consistiam em repasses de recursos financeiros - subvenções sociais²⁴ - estipulados e aprovados através de decretos e leis de iniciativa dos poderes Executivo e Legislativo; bem como na declaração de "utilidade pública", na forma de leis, a inúmeras entidades e organizações do campo assistencial e educacional, como uma forma para o estabelecimento de relação com a Prefeitura, e o consequente repasse de recursos. Não havia um órgão específico e especializado em assistência social para tratar das então poucas funções da Prefeitura, uma vez que, durante quarenta anos, eram as Secretarias de Saúde e Serviço Social²⁵ e a de Educação e Cultura os órgãos que se "revezavam" tanto para as concessões de subvenções quanto para a designação das entidades como de "utilidade pública"²⁶. Quanto à existência de regulação, essa estava limitada a uma regulamentação das formas de financiamento às entidades privadas sem fins lucrativos - de assistência social, de educação e de cultura - por meio das leis municipais de nº 168/1943 (PORTO ALEGRE, 1943) e de nº 4407/1978 (PORTO ALEGRE, 1978). A primeira lei era bastante simplória quanto às disposições de regulação, uma vez que somente prescrevia quais eram os requisitos para que as entidades (exclusivamente sem fins lucrativos) pudessem solicitar subvenções sociais, de acordo com seus objetivos e funções, assim como as documentações requeridas -; já a segunda lei, destinada a regulamentar uma "cooperação financeira", classificava as entidades que poderiam receber as modalidades de repasses financeiros, dispunha sobre a necessidade de prestação de contas dos repasses realizados, estabelecia as sanções para aquelas que não a realizassem, porém, não continha quaisquer mecanismos de formalização da relação estabelecida entre a Prefeitura Municipal e as entidades (como contratos, convênios, etc).

Analisando-se esse período, é importante destacar que as ações governamentais consistiam em reconhecer, subsidiar e legitimar a atuação histórica daquelas entidades, sem

²⁴Segundo a Lei Federal nº 4.320 de 1964 (BRASIL, 1964), as subvenções sociais, como despesas correntes do Estado brasileiro, são transferências financeiras destinadas exclusivamente a entidades públicas e privadas de assistência social e cultural sem fins lucrativos, com o objetivo de custear as despesas das atividades por elas realizadas.

²⁵As atribuições da Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social foram estabelecidas pela Lei nº 2662 de 1963 (PORTO ALEGRE, 1963).

²⁶Análises feitas a partir de decretos e leis municipais referentes a concessões de subvenções financeiras realizadas pela PMPA a diversas entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos. A fonte de coleta de tais documentos foi o Sistema Integrado de Referência Legislativa (SIREL) da Procuradoria Geral do Município.

nenhuma intenção de colocar a assistência social como um campo estratégico da gestão municipal. Tampouco havia a preocupação de regulamentação da assistência social e de regulação das diversas atividades executadas pelas numerosas entidades privadas sem-fins lucrativos no município²⁷, pois inexistiam leis ou outros tipos de normativas que indicassem uma consistente política municipal de assistência social e diretrizes correspondentes para as práticas de assistência social.

A partir do final da década de 1970 a Prefeitura começa a estruturar um único órgão governamental que seria, somente na metade da década de 1990, específico e especializado para formular e implementar a política de assistência social de forma integral e coordenada com as diversas entidades no município. O início da estruturação desse órgão governamental remonta à década de 1960, período em que uma das formas de atividades voltadas à assistência social e lazer era a ação comunitária no município. Assim, centros comunitários foram criados em bairros e regiões de Porto Alegre, movimento que atingiu o seu auge na metade da década de 1970. Nessa época, percebeu-se a necessidade de se estreitar a relação entre a administração central do município e os Centros de Comunidade²⁸ (PORTO ALEGRE, 2018). Em 1977, portanto, foi criada a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC) pela Lei Municipal n° 4.308 (PORTO ALEGRE, 1977), a qual tinha o objetivo de "[...] promover e desenvolver a Educação Social, Comunitária e administrar os Centros de Comunidade²⁹ e Esportivos e equipamentos similares" e, de especial interesse para a nossa pesquisa, "Estabelecer contratos, convênios ou termos de cooperação com organismos públicos ou particulares, atuantes na dimensão social do desenvolvimento do homem" (PORTO ALEGRE, 1977, p. 1). A presidência ficaria a cargo do Secretário Municipal de Educação e Cultura.

Após praticamente 20 anos, dois acontecimentos proporcionaram uma importante mudança institucional no campo da assistência social no município: em agosto de 1993 ocorreu a I Conferência Municipal de Assistência Social da Cidade de Porto Alegre, momento

²⁷ No processo de coleta de dados nos *sites* da Prefeitura Municipal de Porto Alegre como, no Sistema Integrado de Referência Legislativa (SIREL) da Procuradoria Geral do Município, foram encontrados inúmeros Decretos e Leis, desde a década de 1930 a 1970, que estipulavam valores de subvenções a serem repassadas a variadas entidades de assistência social. Em tais documentos apareciam ou a Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social ou a Secretaria de Educação e Cultura como um dos órgãos responsáveis pelos atos jurídicos.

²⁸ Os equipamentos de prestação de serviços de responsabilidade da FESC eram os seguintes: Centro de Comunidade do Bairro Ipiranga, Centro de Comunidade do Parque Madepinho, Centro de Comunidade da Vila Nova Restinga, Centro de Comunidade da Vila Floresta, Centro de Comunidade da Vila Elisabeth, Centro Esportivo 1° de Maio, Centro Esportivo Vila Ingá, Centro Esportivo George Black e Centro Social Vila Mapa (PORTO ALEGRE, 1977).

²⁹ Pela legislação municipal, tais equipamentos eram considerados patrimônio da FESC.

em que foram deliberadas e aprovadas, enquanto necessidades para esta área de políticas sociais: a elaboração de um plano municipal de assistência social, a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e as Comissões Regionais de Assistência Social (CORAS) (PORTO ALEGRE, 2018). No ano de 1994, com a Lei Municipal nº 7.414 (PORTO ALEGRE, 1994), a FESC - órgão encarregado de formular e implementar a política de assistência - deixou de estar subordinado à Secretaria Municipal de Educação e Cultura e passou a ter sua presidência nomeada pelo Prefeito Municipal. É importante salientar que, a partir de então, a FESC ficava responsável pela promoção, juntamente com entidades privadas sem-fins lucrativos, dos serviços e benefícios voltados ao atendimento das necessidades básicas dos indivíduos porto-alegrenses. Desta forma, além de continuar a coordenar os nove (09) Centros de Comunidade e todas as ações de educação comunitária passou a ser responsável pelos serviços de albergagem: Albergue Municipal Inga Brita, Albergue Municipal Bom Jesus, Casa de Passagem e Casa de Oficinas. Outra mudança extremamente importante foi a transferência da coordenação do serviço social municipal, que eram de incumbência da Secretaria do Serviço Social e Saúde, para a FESC (PORTO ALEGRE, 1994).

O próximo ponto de mudança institucional na assistência social municipal foi a elaboração e a implementação de legislações e instrumentos de gestão municipal. Em 1995 foi sancionada a Lei complementar nº 352 (PORTO ALEGRE, 1995), que regulamentou a política de assistência social no município: dispôs sobre a finalidade da assistência social (direito do cidadão, dever do Estado em conjunto com entidades da sociedade civil atendendo às necessidades sociais), a qual se organizará através da descentralização, regionalização, planejamento e avaliação dos serviços, criou o Fundo Municipal de Assistência Social³⁰ e o subordinou à gestão da FESC, e o Conselho Municipal de Assistência Social³¹. A formulação e regulamentação da política municipal de assistência social, importante salientar, não esclarece (em termos de denominações, objetivos, públicos-alvo, etc) quais seriam os serviços, programas e benefícios³² a serem coordenados pela FESC. O conteúdo da citada lei é, na maioria das seções, parecido com o da LOAS (BRASIL, 1993) e até mesmo idêntico nas primeiras seções dos textos - "Capítulo I" na LOAS e "Título I" até o "Art. 2º" na lei

³⁰ O FMAS foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 11.581 (PORTO ALEGRE, 1996a), o qual detalha a estrutura, objetivos e forma de funcionamento do fundo.

³¹ A regulamentação do CMAS consta no Decreto Municipal nº 11.469 (PORTO ALEGRE, 1996b).

³² A exceção do benefício mensal de um salário mínimo à pessoa com deficiência e à pessoa idosa em situação de vulnerabilidade socioeconômica, anos depois denominado de "Benefício de Prestação Continuada".

municipal - que tratam, respectivamente, "Das Definições e Objetivos" e "Das Disposições Gerais" (BRASIL, 1993; PORTO ALEGRE, 1995).

Destacam-se, aqui, duas questões constituintes do processo de desenvolvimento da gestão voltada à construção e regulamentação da política de assistência social na capital do Rio Grande do Sul: a) o órgão que fora aperfeiçoado para gerir a política de assistência social provinha de outra área social, a da educação, tendo passado por relevantes mudanças no começo dos anos 1990, ao incorporar a área de serviço social, retirar as responsabilidades pela gerência da educação comunitária, ficando, a partir daí, exclusivamente responsável pela gestão da assistência social, e b) o período de início da regulamentação da política municipal de assistência social ocorreu um ou dois anos após a instauração do marco de constituição do sistema federal, a LOAS (BRASIL, 1993), que dispôs sobre o Fundo Nacional de Assistência Social. Desta forma, é muito provável que o dispositivo legal federal tenha influenciado as iniciativas municipais em prol da construção de uma política de assistência social.

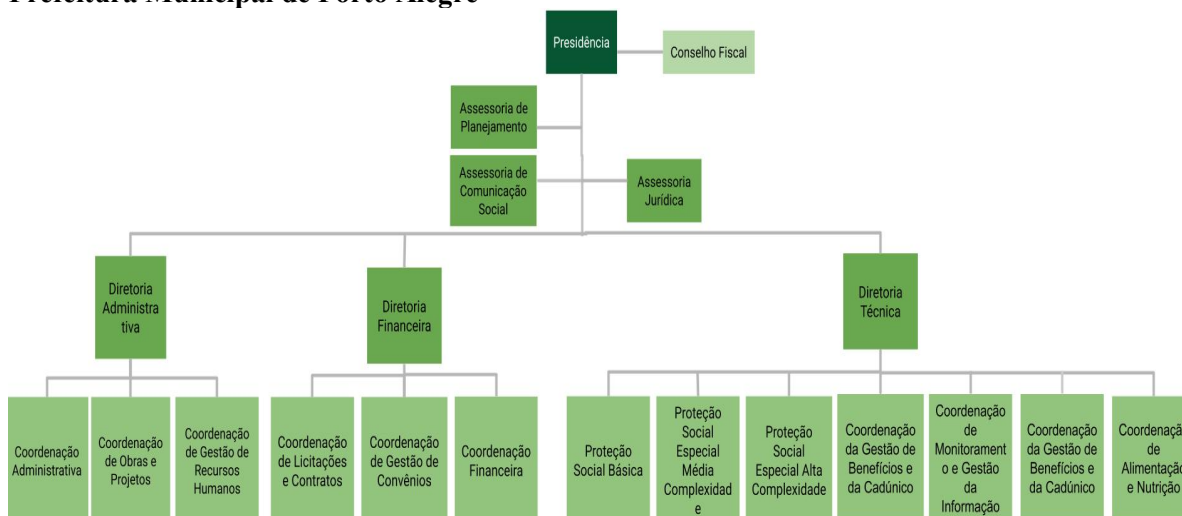
Na década de 2000 a FESC retomou os processos de reordenamento e mudança organizacional tendo em vista a gestão da política municipal de assistência social. Com a Lei Municipal nº 8.509 de 2000 (PORTO ALEGRE, 2000a), a FESC passou a ser denominada Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), incorporando as atribuições postas anteriormente pela Lei nº 7.414 de 1994 (PORTO ALEGRE, 1994). Entre os anos 2005 e 2008, a FASC realizou modificações em sua estrutura organizacional – no quadro funcional e capacitação dos funcionários. A própria gestão municipal foi modificada a fim de que o município pudesse aderir à categoria de "gestão plena" da política de assistência social³³ e então começasse a regulamentar o SUAS, de acordo com a PNAS/2004 (BRASIL, 2004), a NOB/SUAS/2005 (BRASIL, 2005) e a NOB-RH/SUAS/2006 (BRASIL, 2006) (MARTINELLI, 2011; FARIAS, 2014).

A partir de 2010 a FASC passou a elaborar Planos Municipais Plurianuais de Assistência Social, de quatro em quatro anos (séries de 2010-2013, 2014-2017 e 2018-2021). Uma breve análise destes documentos indicou que a primeira série (2010-2013) não se

³³De acordo com a normatização do SUAS, através da NOB/SUAS de 2005 (BRASIL, 2005), os níveis de gestão da política de assistência social são: União, estados, municípios e Distrito Federal. Nos municípios a gestão pode ser classificada em três níveis (gestão inicial, gestão básica e gestão plena) de acordo com a capacidade e responsabilidade que o órgão gestor das ações socioassistenciais tem para administrá-las. A gestão plena, ocorre quando o município possui um órgão gestor capaz de administrar os serviços, programas e benefícios das Proteções Sociais Básicas e Especial, de alocar juntamente com a União e estados recursos financeiros no Fundo Municipal de Assistência Social, e de criar o número de CRAS de acordo com o porte do município, dentre outros requisitos (BRASIL, 2005).

configura como uma ferramenta de planejamento, mas apenas um relatório demonstrando os desafios e obrigações da FASC para a real implementação do SUAS no município, juntamente com um demonstrativo, com diversos quadros, dos serviços, programas e benefícios, seus respectivos públicos-alvo, número de indivíduos e famílias atendidos e a indicação acerca do pertencimento dos equipamentos socioassistenciais (se pertenciam ao próprio poder público ou eram executados por várias entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos conveniadas à FASC. Já a segunda série (2014-2017) traz a descrição e a contextualização tanto dos serviços, programas e benefícios, quanto do diagnóstico socioterritorial do município, assim como o planejamento (objetivos, metas e recursos a serem aplicados) das ações de proteção social da respectiva gestão da política de assistência social, incluindo uma sugestão de criação de alguns setores na FASC, a exemplo do denominado como Vigilância Socioassistencial. Por fim, a terceira série (2018-2021), ainda em vigência, apresenta o planejamento de todos os pontos abordados na segunda série, além de programar metas para alguns dos setores constituintes da Fundação (dentre eles, a Direção Executiva e a Direção Técnica). Em 2011, através do Decreto Municipal nº 17.256 (PORTO ALEGRE, 2011b), a Prefeitura de Porto Alegre regulamentou o SUAS, reafirmando o compromisso do município com o reordenamento da gestão da política de assistência social, de modo a adequá-la às legislações e normativas complementares federais. Desta forma, sob coordenação da FASC o município passou a gerenciar uma rede socioassistencial de prestação de serviços, programas e benefícios executados por órgãos públicos e entidades de assistência social sem fins lucrativos organizados pelos níveis da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (média e alta complexidades) (PSE). Para atingir tal propósito, a FASC – responsável pela gestão da política de assistência social municipal, com a coordenação do financiamento, dos benefícios e serviços e da relação com as entidades privadas sem fins lucrativos - teve que reorganizar os antigos e criar novos setores internos à sua estrutura, chegando-se ao Organograma 1. Nele se verificam os oito setores principais, cada com as suas respectivas coordenadorias responsáveis pela gestão das funções do órgão municipal.

Organograma 1 - Estrutura organizacional da Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Porto Alegre



Fonte: adaptado do *site* da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e do Decreto Municipal nº 18.198/2013 (PORTO ALEGRE, 2013).

A Diretoria Técnica da FASC, que nos interessa particularmente nesta Dissertação de Mestrado, é responsável pela garantia de execução dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais à população beneficiária os quais são geridos pelas Coordenações de Proteção Social Básica, de Proteção Social Especial de Média Complexidade, de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, de Gestão de Benefícios e do Cadastro Único, de Monitoramento e Gestão da Informação, e de Alimentação e Nutrição. As atribuições, serviços, programas e benefícios (atualmente disponíveis) de responsabilidade de cada uma das coordenadorias estão descritos no quadro a seguir.

Quadro 4 - Coordenações da Direção Técnica da FASC - Porto Alegre

Coordenação	Principais Funções	Equipamentos, Serviços, Programas e Benefícios
Proteção Social Básica	<p>a) Responder pelos serviços, projetos e programas que possuem caráter preventivo, protetivo e pró ativo e buscar o desenvolvimento;</p> <p>b) Coordenar os serviços, projetos e programas que são executados nos CRAS e nas unidades conveniadas a eles referenciadas, e que se destinam à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação, fragilização de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social, bem como os Centros de Inclusão Produtiva;</p> <p>c) Planejar e executar, em conjunto com a Coordenação de Gestão de Recursos Humanos, ações de capacitação continuada;</p>	<p>a) CRAS - Centros de Referência de Assistência Social (22 unidades);</p> <p>b) PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias;</p> <p>c) SAF - Serviço de Atendimento à Família;</p> <p>d) SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: crianças e adolescentes, "ProJovem", população de rua e idosos.</p>

Continua para segunda parte.

Coordenação	Principais Funções	Equipamentos, Serviços, Programas e Benefícios
Proteção Social Básica	<p>d) Planejar a aquisição de bens de consumo e permanente;</p> <p>e) Executar outras atividades que lhe forem atribuídas pela Direção Técnica, no âmbito de sua competência.</p>	
Proteção Social Especial de Média Complexidade	<p>a) Atender as famílias e indivíduos que vivenciam situações de violação de direitos, cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos;</p> <p>b) Coordenar os serviços, projetos e programas que são executados nos CREAS, Centro POP, Centro Dia do Idoso e o Serviço de Habilitação e Reabilitação da Pessoa com Deficiência, de natureza conveniada;</p> <p>c) Planejar e executar, em conjunto com a Coordenação de Gestão de Recursos Humanos, ações de capacitação continuada;</p> <p>d) Planejar a aquisição de bens de consumo e permanente;</p> <p>e) Executar outras atividades que lhe forem atribuídas pela Direção Técnica, no âmbito de sua competência.</p>	<p>a) CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social (09 unidades);</p> <p>b) PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos;</p> <p>c) Ação Rua - Serviço Especializado em Abordagem Social para Crianças e Adolescentes e População Adulta em Situação de Rua;</p> <p>d) PSC - Prestação de Serviço à Comunidade;</p> <p>e) Centro POP - Serviço Especializado de Atendimento à População Adulta em Situação de Rua;</p> <p>f) Centro Dia do Idoso - Serviço de Atendimento à População Idosa.</p>
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	<p>a) Coordenar a Rede de Acolhimento Institucional e Serviços para crianças e adolescentes e para a população adulta, garantindo a proteção integral às famílias e indivíduos que se encontram sem referência em situação de ameaça, necessitando serem retirados de seu núcleo familiar e comunitário, tais como o acolhimento para crianças, adolescentes, adultos, albergue, república, Família Substituta, Família Acolhedora e Instituições de Longa Permanência;</p> <p>b) Coordenar a Área de Enfermagem;</p> <p>c) Gerenciar o recebimento e encaminhamento das demandas de acolhimento institucional oriundas do Juizado da Infância e da Juventude, Ministério Público, Conselhos Tutelares e CREAS;</p> <p>d) Centralizar, administrar e manter atualizadas as informações referentes ao Acolhimento Institucional;</p> <p>e) Gerenciar os ingressos junto às equipes de acolhimento institucional para crianças, adolescentes, adultos e idosos;</p> <p>f) Articular em conjunto com os CREAS, as ações que envolvam discussão técnica entre a rede de atendimento e a rede de acolhimento institucional;</p> <p>g) Monitorar os ingressos, transferências e desligamentos no acolhimento institucional;</p>	<p>a) Serviço de Acolhimento Institucional a Crianças e Adolescentes: Casa Lar; Abrigo Residencial Institucional;</p> <p>b) Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias: Abrigo Residencial Institucional; Albergue;</p> <p>c) Serviço de Acolhimento Institucional para Mulheres em Situação de Violência: Abrigo Residencial Institucional;</p> <p>d) Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos: Casa-Lar; Instituição de Longa Permanência ao Idoso;</p> <p>e) Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência: Residências Inclusivas.</p>

Continua para terceira parte.

Coordenação	Principais Funções	Equipamentos, Serviços, Programas e Benefícios
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	<p>h) Planejar e executar, em conjunto com a Coordenação de Gestão de Recursos Humanos, ações de capacitação continuada;</p> <p>d) Planejar a aquisição de bens de consumo e permanente;</p> <p>e) Executar outras atividades que lhe forem atribuídas pela Direção Técnica, no âmbito de sua competência.</p>	
Gestão de Benefícios e do Cadastro Único, de Monitoramento e Gestão da Informação	<p>a) Coordenar, implementar, acompanhar e controlar os Benefícios Assistenciais;</p> <p>b) Gerir o Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal;</p> <p>c) Gerenciar as áreas de benefícios e do Cadastro Único;</p> <p>d) Monitorar e avaliar os processos e atividades da gestão de benefícios;</p> <p>e) Monitorar e avaliar os processos e atividades de gerenciamento do Cadastro único;</p> <p>f) Planejar e executar, em conjunto com a Coordenação de Gestão de Recursos Humanos, ações de capacitação continuada;</p> <p>g) Planejar a aquisição de bens de consumo e permanente;</p> <p>h) Executar outras atividades que lhe forem atribuídas pela Direção Técnica, no âmbito de sua competência.</p>	<p>a) Área de Benefícios;</p> <p>b) Área do Cadastro Único.</p>
Alimentação e Nutrição	<p>a) Gerenciar as atividades relacionadas à nutrição, educação alimentar e avaliação nutricional nos serviços da FASC;</p> <p>b) Gerenciar os recursos financeiros destinados à aquisição de gêneros alimentícios e materiais afins;</p> <p>c) Planejar e subsidiar a Direção Técnica quanto à elaboração de programas, projetos, estudos e pesquisas, de acordo com o previsto na PNAS, no que se refere à nutrição, avaliação e educação nutricional;</p> <p>d) Acompanhar e realizar supervisão técnica nos locais de preparação de alimentos, observando os aspectos de higiene, organização, técnica dietética, processo de manipulação de alimentos, armazenagem, distribuição de alimentos e necessidade de utensílios e equipamentos, de acordo com a legislação sanitária em vigor;</p> <p>e) Planejar e executar projetos de educação nutricional e alimentar para os usuários dos serviços, bem como realizar a avaliação e monitoramento do estado nutricional dos mesmos.</p>	Não se aplica

Fonte: Elaboração própria, com base em: Decreto Municipal nº 18.198 de 2013 que estabelece o regimento geral da FASC (PORTO ALEGRE, 2013).

A rede socioassistencial está organizada no território da cidade a partir das Regiões do Orçamento Participativo (ROPs) - dezessete regiões³⁴ - em que cada ROP possui serviços dos níveis PSB e PSE (média e alta complexidades). A distribuição de equipamentos e serviços nesses níveis tanto os próprios da FASC (criados e administrados por gestores da FASC/Prefeitura Municipal), quanto de entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, por ROP, está organizada no Quadro 5, a seguir.

Quadro 5 - Equipamentos e serviços da Proteção Social Básica por Regiões do Orçamento Participativo - 2018³⁵

ROP	Equipamento (unidade física)	Serviço	
	Próprio	Próprio	Conveniado
Centro	CRAS - Centro	PAIF	SCFV SAF
Centro-Sul	CRAS - Centro-Sul - Ampliado	PAIF	SCFV SAF
Cristal	CRAS - Cristal	N/A	SCFV SAF
Cruzeiro	CRAS - Cruzeiro	N/A	SCFV SAF
	N/A	N/A	
Eixo-Baltazar	CRAS - Eixo Baltazar	N/A	SCFV SAF
	CRAS - Timbaúva	N/A	
Extremo-Sul	CRAS - Extremo Sul	N/A	SCFV SAF
Glória	CRAS - Glória Ampliado	N/A	SCFV SAF
Humaitá / Navegantes	CRAS - Vila Farrapos	N/A	SCFV
Ilhas	CRAS - Ilhas	N/A	SCFV
Leste	CRAS - Leste I - Ampliado	N/A	
	CRAS - Leste II	N/A	SCFV SAF
Lomba do Pinheiro	CRAS - Lomba do Pinheiro - Ampliado	N/A	SCFV SAF
Nordeste	CRAS - Nordeste - Ampliado	N/A	SCFV SAF
Noroeste	CRAS - Noroeste - Ampliado	N/A	SCFV SAF
Norte	CRAS - Santa Rosa	N/A	SCFV SAF
	CRAS - Norte Ampliado	N/A	

Continua para segunda parte.

³⁴ As dezessete ROP da cidade de Porto Alegre são: Centro, Centro-Sul, Cristal, Cruzeiro, Eixo-Baltazar, Glória, Humaitá/Navegantes, Ilhas, Leste, Lomba do Pinheiro, Nordeste, Noroeste, Norte, Partenon, Restinga e Sul.

³⁵ Os Quadros 2, 3 e 4 foram construídos a partir de duas fontes: a) planilha denominada "Convênios Vigentes - FASC/CGCONV" detalhando, por Região do Orçamento Participativo, todas as entidades atualmente (ano de 2018) conveniadas à FASC, assim como os serviços prestados, início e final do convênio, valores a serem repassados, entre outras informações, a qual está disponível no *site* da Prefeitura/FASC, e b) *site* do Observatório Municipal da Cidade de Porto Alegre, órgão pertencente à Prefeitura Municipal, que georreferenciou no mapa da cidade todos os níveis de serviços socioassistenciais disponíveis.

ROP	Equipamento (unidade física)	Serviço	
	Próprio	Próprio	Conveniada
Partenon	CRAS - Partenon	N/A	SCFV SAF
Restinga	CRAS - Restinga 5º Unidade	N/A	SCFV SAF
	CRAS - Restinga - Ampliada	N/A	
Sul	CRAS - Sul	N/A	SCFV SAF
	CRAS - Hípica	N/A	

Fonte: Elaboração própria com base nas informações acessadas em sites e documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Nota: N/A (não se aplica) é utilizado para indicar que não existe determinado serviço em determinada ROP. Na coluna referente ao serviço próprio, "PAIF" significa Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família; já na coluna ao lado, dos serviços conveniados, "SCFV" refere-se ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o "SAF" é o Serviço de Atendimento Familiar.

Pode-se notar que a maioria das ROPs possui CRAS em seus territórios circunscritos, à exceção da ROP Glória, em que o CRAS situa-se na ROP Centro. Há casos como as ROPs Cruzeiro, Eixo-Baltazar, Leste, Norte e Restinga, que possuem duas unidades de CRAS para atendimento da população. São todos equipamentos públicos municipais, no que Porto Alegre difere do restante do País, onde se verifica uma quantidade expressiva de unidades físicas conveniadas na proteção social básica (23%, vide Gráfico 1). Quanto aos serviços (principalmente PSB, SCFV e SAF), em sua quase totalidade (exceto em duas ROP), eles são executados por diversas entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos conveniadas à FASC. Importa destacar que o Quadro 5 apresenta os dados sobre a existência dos tipos de serviços ofertados, mas a quantidade deles pode ser superior a um. Ademais, constata-se que a quantidade de cada serviço varia de acordo com a ROP. Nota-se, portanto, a prevalência da rede conveniada de entidades executando os serviços de proteção social básica, da mesma forma como ocorre na PSE de média e alta complexidades no município, como se constatará nos próximos quadros.

Quadro 6 - Equipamentos e serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade por Regiões do Orçamento Participativo - 2018

ROP	Média Complexidade		
	Equipamento	Serviço	
	Próprio	Próprio	Conveniada
Centro	CREAS	PAEFI	Abordagem social - Ação rua
		Centro Pop	
Ilhas		PAEFI	N/A
Humaitá / Navegantes		PAEFI	Abordagem social - Ação rua

Continua na segunda parte.

ROP	Média Complexidade		
	Equipamento	Serviço	
	Próprio	Próprio	Conveniada
Glória	CREAS	PAEFI	Abordagem social - Ação rua
Cruzeiro		PAEFI	N/A
Cristal		PAEFI	N/A
Centro-Sul	CREAS	PAEFI	Abordagem social - Ação rua
			Centro-Dia do Idoso
Sul		PAEFI	N/A
Lomba do Pinheiro	CREAS	PAEFI	Abordagem social - Ação rua
Restinga	CREAS	PAEFI	N/A
Extremo-Sul	CREAS	PAEFI	Abordagem social - Ação rua
Partenon	CREAS	PAEFI	Abordagem social - Ação rua
Leste	CREAS	PAEFI	N/A
Nordeste	CREAS	PAEFI	N/A
Eixo-Baltazar		PAEFI	Abordagem social - Ação rua
Norte		PAEFI	Abordagem social - Ação rua
Noroeste	CREAS	PAEFI	N/A
		Centro-Dia do Idoso	

Fonte: elaboração própria com base nas informações acessadas em sites e documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Nota: "PAEFI" refere-se ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos.

No Quadro 6 podemos observar que a configuração dos CREAS no município é diferente da dos CRAS. Cada um dos nove (09) equipamentos da PSE de média complexidade fica responsável pela administração e execução de serviços em duas ou três ROPs e somente as ROPs Lomba do Pinheiro, Partenon e Leste possuem, individualmente, os seus CREAS. Aparentemente não há um motivo explícito para que essas três ROPs citadas tenham os seus próprios CREAS, enquanto nas outras regiões este equipamento é compartilhado entre elas.

O Quadro 6 apresenta, também os tipos de serviços ofertados, cuja presença e quantidade varia de ROP para ROP. O serviço de execução exclusiva pelos CREAS é o PAEFI, presente em todos eles, ao passo que o serviço mais frequentemente executado pelas entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos da rede conveniada, existente na maioria das ROPs, é o Ação Rua - Abordagem Social (destinado a crianças, adolescentes e

adultos em situação de rua). Importante salientar três questões sobre a presença e realização dos serviços de média complexidade nas ROPs: a) Além do PAEFI, a FASC é responsável por duas unidades do serviço especializado para população adulta em situação de rua, o Centro Pop; b) Oito ROPs (Ilhas, Cruzeiro, Cristal, Sul, Restinga, Leste, Nordeste e Noroeste) não possuem serviços socioassistenciais de média complexidade - até o momento de finalização da pesquisa não foi possível saber o motivo de tal situação, mas podemos refletir o seguinte: como nas demais ROPs os serviços são executados por entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, naquelas oito ROPs talvez não existam entidades habilitadas para a realização das atividades relacionadas com os serviços de média complexidade; c) Dentre os serviços voltados para públicos-alvo específicos existe o Centro-Dia do Idoso, em que os idosos passam o dia em espaços que proporcionam diversas atividades de lazer e reabilitação física e psicológica, por se encontrarem em situação de risco ou vulnerabilidade social. Observou-se que somente duas regiões possuem Centro-Dia, a ROP Centro-Sul, a cargo de entidade conveniada, e a ROP Noroeste, cujo Centro-Dia é gerido pela FASC. Vale ressaltar que em se tratando de um município, como Porto Alegre, em que a população idosa cresce em ritmo acelerado, a existência de duas unidades de Centro-Dia não é suficiente para atender a demanda existente.

Quadro 7 - Equipamentos e serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade por Regiões do Orçamento Participativo - 2018

ROP	Alta Complexidade	
	Serviço	
	Próprio	Conveniado
Centro	Serviço Acolhimento-Albergue para Adultos;	Serviço Acolhimento - Pessoas com deficiência (PCD); Serviço Acolhimento-Abrigo para Mulheres; Serviço Acolhimento-Albergue para Adultos; Serviço Acolhimento-Abrigo para Crianças e Adolescentes.
Ilhas	N/A	N/A
Humaitá / Navegantes	N/A	Serviço Acolhimento-Albergue para Adultos.
Glória	N/A	Serviço Acolhimento-ILPI.
Cruzeiro	N/A	N/A
Cristal	N/A	Serviço Acolhimento-PCD.
Centro-Sul	N/A	Serviço Acolhimento-PCD; Serviço de Acolhimento- Casa Lar para Idosos; Serviço Acolhimento-ILPI.
Sul	N/A	Serviço Acolhimento-PCD;

Continua para segunda parte.

ROP	Alta Complexidade	
	Serviço	
	Próprio	Conveniado
Lomba do Pinheiro	N/A	Serviço Acolhimento-Sem especificação do público-alvo
Restinga	N/A	Serviço de Acolhimento- Casa Lar-Sem especificação do público-alvo.
Extremo-Sul	N/A	N/A
Partenon	N/A	Serviço Acolhimento-PCD; Serviço de Acolhimento- Casa Lar-Sem especificação do público-alvo; Serviço Acolhimento-Abrigo para Crianças e Adolescentes.
Leste	N/A	N/A
Nordeste	N/A	Serviço Acolhimento-República-Sem especificação do público-alvo; Serviço Acolhimento-Abrigo e Casa Lar para Crianças e Adolescentes.
Eixo-Baltazar	N/A	Serviço Acolhimento-Abrigo para Crianças e Adolescentes; Serviço de Acolhimento- Casa Lar-Sem especificação do público-alvo; Serviço Acolhimento-PCD.
Norte	N/A	Serviço Acolhimento-Abrigo para Crianças e Adolescentes; Serviço de Acolhimento- Casa Lar-Sem especificação do público-alvo; Serviço Acolhimento-Casa Lar para Crianças e Adolescentes; Serviço Acolhimento-Casa Lar para Mulheres.
Noroeste	N/A	Serviço Acolhimento-PCD; Serviço Acolhimento-Abrigo para Crianças e Adolescentes.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações acessadas em sites e documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Como nos anteriores (5 e 6), este quadro 7 também apresenta a presença de diferentes tipos de serviços e não a quantidade deles em cada ROP do município, bem como a natureza jurídico-administrativa da oferta: se pública (Prefeitura Municipal) ou privada sem fins lucrativos (entidades conveniadas). Em sua análise, prontamente já podem ser percebidas duas questões importantes: primeiro, existe somente um único serviço próprio do município sendo executado - o Albergue para Adultos, pertencente à ROP Centro; e, segundo, em quatro (04) ROPs (Ilhas, Cruzeiro, Extremo-Sul e Leste) inexistem qualquer serviço da PSE de alta complexidade. Os dois serviços mais executados pela rede socioassistencial de entidades conveniadas nas ROPs são: o Serviço de Acolhimento a Pessoas Portadoras de Deficiência (jovens e adultos) e o Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (modalidades Casa-Lar e Abrigo). Subsequentemente, está o Serviço de Acolhimento (modalidades Casa-

Lar e República) sem especificação quanto ao público-alvo, o Serviço de Acolhimento para Mulheres (modalidades Abrigo e Casa-Lar), o Serviço de Acolhimento para Adultos (modalidade Albergue), o Serviço de Acolhimento ao Idoso (modalidade Casa-Lar) e o Serviço de Acolhimento ao Idoso de Longa Permanência (modalidade ILPI). Não foi identificada no município o tipo de unidade denominada de “República”, também prevista no SUAS.

Como se percebe, as iniciativas de acolhimento institucional, principalmente os serviços executados pelas entidades conveniadas, estão voltados predominantemente para dois públicos-alvo: crianças/adolescentes e pessoas portadoras de deficiência. Enquanto isto as mulheres em situação de violência e as pessoas idosas não contam com uma gama condizente com a necessidade de serviços de proteção especial nas ROPs do município. Conforme já salientado anteriormente sobre o crescimento da população idosa no município, reforça-se a realidade do aumento da demanda por serviços de acolhimento institucional, principalmente os de longa permanência, em especial àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica, e/ou padecem com a violência doméstica, a negligência e o abandono. Ademais, tais serviços constam entre as prioridades do PPA vigente do município (PORTO ALEGRE, 2018).

Podemos observar que em Porto Alegre, ao longo dos últimos 70 anos, a assistência social esteve predominantemente composta por instituições públicas e privadas sem fins lucrativos. No início do período que elegemos para investigação, as funções e práticas dos órgãos públicos eram mínimas, voltadas a subsidiar/regulamentar as várias ações que as diversas entidades de assistência social realizavam para distintos públicos, sem qualquer coordenação. Foi possível constatar, a partir das informações coletadas, que a provisão de serviços originava-se com o estabelecimento de relações somente para a realização de algumas atividades, pouco ancoradas em leis e normativas que determinassem as funções e orientassem as atividades em assistência social. Além disto, consideramos que antes dos anos de 1990 os serviços e benefícios providos pelas entidades privadas sem fins lucrativos, embora com a atuação conjunta de órgãos municipais em certas ocasiões, não possuíam a concepção integral de proteção social, uma vez que tal provisão provavelmente não ocorria sob o preceito da garantia de bem-estar aos indivíduos e grupos enquanto um direito (CASTRO, 2012).

5.2 O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Neste subcapítulo apresentamos uma reconstrução histórica e institucional da provisão do serviço de acolhimento ao idoso no município de Porto Alegre, focalizando as funções e atividades da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e das principais entidades privadas sem fins lucrativos que, ao longo das últimas sete décadas, dedicaram suas ações ao acolhimento e cuidado a idosos. Aqui tivemos o intuito de descrever, separadamente, os principais órgãos municipais e as entidades, assim como a conformação de leis e normativas, para que possamos, posteriormente, visualizar um arranjo de proteção social aos idosos, formato institucional que possibilita o exercício das funções e ações dos diferentes atores concernentes à provisão do serviço de acolhimento a esse segmento social.

5.2.1 A Prefeitura Municipal de Porto Alegre: competências e atuações quanto ao serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa

De acordo com a análise precedente, o poder público municipal, ao longo de aproximadamente 80 anos, experienciou diferentes responsabilidades, criou órgãos governamentais e atuou de forma variada na gestão da assistência social, a fim de que fosse viabilizada a oferta de serviços socioassistenciais em Porto Alegre. As atribuições da Prefeitura Municipal, bem como de seus órgãos setoriais, quanto ao financiamento, gestão e regulamentação dos crescentes serviços (em que se insere a interação com a rede conveniada) mudaram drasticamente, em alguns aspectos, no período de 1930 a 2018.

Como já demonstrado no início deste capítulo, o financiamento via subvenções sociais para as variadas entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos era uma das competências da Prefeitura Municipal de Porto Alegre nesta área. Desta forma, certas entidades asilares, hoje denominadas ILPIs, já recebiam recursos financeiros entre os anos de 1960 a 1980, via decretos e leis municipais, sendo alguns de iniciativa do Poder Legislativo e outros do Poder Executivo. Ao consultarmos tais documentos verificamos que eles não especificavam os objetivos dos repasses e para quais atividades das entidades se destinavam, isto é, não continham maiores detalhes sobre as transferências de recursos. Por exemplo, não se sabe se os valores eram destinados à manutenção das vagas, de acordo com as

características dos residentes, ou para reforma ou construção de instalações na entidade, entre outras destinações.

Por sua vez, a atividade da Prefeitura de declaração de "utilidade pública" a algumas entidades asilares³⁶ ocorreu de forma espaçada, entre as décadas de 1940, 1950, 1980 e 2000, sendo que nos períodos anteriores aos anos 2000 eram as Secretarias de Saúde e Serviço Social ou de Educação e Cultura as responsáveis pela designação enquadramento institucional.

Quanto à regulação, que já estava inscrita na Lei nº196/1943 (PORTO ALEGRE, 1943) e dizia respeito à questão financeira, ou seja, à prestação de contas pelas entidades e possíveis visitas dos órgãos municipais, porém, não foram encontrados dados que registrassem a efetivação de tal função pública. No entanto, cumpre destacar que a responsabilidade regulatória da PMPA fora prevista em lei antiga, datada da década de 1940, o que, de certa forma, denota a intenção, à época, de atender a necessidade de algum tipo de regulação pública.

Não obstante, as informações obtidas na pesquisa demonstram que, até a década de 1970, as funções e atividades do poder público municipal para que as entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos pudessem executar os seus serviços eram reduzidas – limitando-se à atribuição de filantropia e ao repasse de recursos financeiros ou subvenções sociais – e não se diferenciavam conforme o tipo de funções e serviços ou a abrangência do atendimento prestado por cada instituição conveniada. Constata-se, portanto, a inexistência, no período anterior aos anos 1970, de funções e ações específicas da Prefeitura voltadas ao serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa.

Entre os anos de 1977 a 1993, conforme já referido anteriormente, ocorreu a criação da FESC (em 1973) para, em um primeiro momento, coordenar os Centros Comunitários que prestavam serviços assistenciais, educacionais e de lazer. Não foram encontradas evidências empíricas de que a gestão desses serviços incluísse, até o final do período, a administração do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa, conjuntamente com as entidades asilares. Ou seja, a FESC era responsável apenas pelos equipamentos e serviços descritos na lei de sua criação como sendo seu patrimônio. Isto demonstra, peremptoriamente, que o início da

³⁶As entidades asilares contempladas com a declaração de "utilidade pública" foram: Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados (SPAAN, em 1949), Casa do Artista Rio-grandense (em 1952), Asilo Amparo à Velhice Família Gustavo Nordlund (em 1956), Lar da Amizade(em 1987) e Casa Lar do Cego Idoso/Associação de Cegos Louis Braille (ACELB, em 2002).

atuação da FESC não contemplava a gestão da maioria dos serviços assistenciais então existentes.

Anteriormente, foi exposta uma atuação específica da Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social – na concessão de subvenções a entidades, em um período específico -, entretanto, não foi possível verificar se tal atuação abrangia, também, algum tipo de gestão dos serviços de assistência social, no período 1963 a 1994.

Porém, dizer que a FESC não executara a gestão do serviço de acolhimento institucional ao idoso não significa afirmar que a Prefeitura Municipal não executava a sua histórica responsabilidade para a ocorrência desse serviço: o repasse de recursos financeiros e subvenções às entidades que acolhiam os idosos. Conforme referido por um dos entrevistados de nossa pesquisa, a Prefeitura repassava os recursos financeiros, oriundos da LBA.

Anos mais tarde, no início da década de 2000, a FASC, a fim de atender às normativas de institucionalização do SUAS, aperfeiçoou a gestão do serviço de acolhimento institucional ao idoso (na modalidade ILPI). Isto, incluiu, por um lado, a organização da formalização dos convênios e dos repasses de recursos financeiros às entidades sem fins lucrativos, e, por outro, o acompanhamento (regulação) do cumprimento dos requisitos de elegibilidade do público-alvo, de ingresso da pessoa idosa às instituições e do próprio funcionamento do serviço de acolhimento.

De responsabilidade da "Diretoria Financeira", subordinada à Presidência da Fundação, e, mais especificamente, da "Coordenação de Gestão de Convênios", atualmente a formalização dos convênios consiste na elaboração de editais de chamamento público a ILPIs para a execução do serviço de acolhimento institucional ao idoso; seguida do posterior "convenimento" com a entidade escolhida, em que se elabora um documento de convênio detalhando os objetivos, metas, público-alvo, número de vagas, valores a serem repassados à entidade, obrigações da FASC e da ILPI, assim como a supervisão e regulação a ser feita *in loco* no serviço. O "convenimento", portanto, é a formalização jurídica e contratual da parceria entre o Estado (no caso a Prefeitura Municipal, e mais especificamente, a FASC) e as entidades privadas sem fins lucrativos que prestam assistência social.

Quanto à organização da oferta do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa, já se viu que ela não é de responsabilidade exclusiva do poder público, eis que este, por intermédio da FASC, organiza a rede socioassistencial de serviços e benefícios de acordo com os princípios e objetivos dos níveis de proteção social de média e alta Complexidades.

Inserida na "Diretoria Técnica", a "Coordenação de Proteção Social Especial de Média Complexidade" e a "Coordenação de Proteção Social Especial de Alta Complexidade" organizam a execução, respectivamente, do Centro de Referência Especial da Assistência Social (CREAS) e do próprio serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa, acompanhando o ingresso e a realização das atividades por parte dos usuários (no caso do CREAS³⁷: identificação e inserção de pessoas e grupos em outros serviços que visam desenvolver atividades voltadas à diminuição e erradicação das situações de negligência e abandono). A "Coordenação de Proteção Social Especial de Alta Complexidade", por sua vez, é responsável por um equipamento socioassistencial, o "Núcleo de Acolhimento", o qual: recebe os pedidos para institucionalização de pessoas idosas (com os relatórios sociais que atestam as vulnerabilidades econômicas, sociais e de saúde) advindos dos CREAS, Ministério Público, de serviços da rede de saúde (Unidades Básicas de Saúde e Estratégias de Saúde da Família) e das próprias ILPIs; verifica as condições das pessoas de acordo com critérios de elegibilidade e possibilidade de ingresso no serviço (situações de abandono, violência, negligência, insuficiência de renda, entre outras); acompanha a disponibilidade de vagas nas ILPIs conveniadas; assim como monitora a saída de pessoas idosas do serviço de acolhimento (nos casos em que foi superada alguma vulnerabilidade), registrando a vacância.

No tocante à regulação e supervisão do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa, a "Diretoria Técnica" da FASC possui um setor denominado "Coordenação de Monitoramento e Gestão da Informação", formado por uma equipe técnica de supervisão composta por gestores, e incumbido das funções de gerenciar as prestações de contas feitas pelas ILPIs, de realizar visitas técnicas para acompanhamento da execução do serviço e de promover reuniões com os gestores das entidades conveniadas. Atualmente, é, ainda, preenchido "[...] um instrumento e alimentamos um sistema do Ministério do Desenvolvimento Social. O RMA que é o registro mensal de atendimento" (ENTREVISTADO 01 FASC, 2019).

³⁷ No CREAS os usuários são encaminhados, de acordo com as suas situações de vulnerabilidade social, para os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), Serviços de Habilitação e Reabilitação a Pessoas com Deficiência através de rede conveniada, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua - Centro POP - e para Idosos - CID.

5.2.2 As Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos que Prestam Serviços de Assistência Social em Porto Alegre: papel e competências quanto ao serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa

Dentre os formatos organizacionais de cuidado e acolhimento, conforme já descrito anteriormente, as instituições asilares filantrópicas (que desde o começo do século XXI passaram a ser denominadas ILPIs) foram as principais a desempenharem funções voltadas a pessoas idosas em situações de vulnerabilidade social, desamparo, violência, etc. Grande parte dessas instituições, de nível local (como no caso da cidade de Porto Alegre), foi criada no século XX, possuindo distintos perfis, próprios ou de suas mantenedoras (religioso, empresarial, etc), obtendo recursos (principalmente financeiros) de diferentes fontes e reunindo grande heterogeneidade (característica observada até na atualidade) quanto a: disponibilidade de vagas, forma de ingresso das pessoas idosas, quantidade e tipos de profissionais, e variedade de atividades na execução do serviço de acolhimento institucional.

No município de Porto Alegre as principais instituições privadas sem fins lucrativos que se propuseram e se propõem a acolher e cuidar de pessoas idosas (recentemente denominadas "ILPIs" e dentro do campo da assistência social, "entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos") são as arroladas no Quadro seguinte.

Quadro 8 - Instituições de Longa Permanência para Idosos no município de Porto Alegre

Instituição	Data de Fundação	Perfil	Entidade Mantenedora/Administradora	Em funcionamento em 2018?
Asilo Padre Cacique	19 de junho de 1898	Religiosa - Católica	N/A	Sim
Asilo Providência	15 de abril de 1931	Religiosa - Católica	Instituto Providência	Sim
Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados - SPAAN	21 de agosto de 1931	Societal - Empresarial	Rotary Clube Porto Alegre	Sim
Casa do Artista Rio-grandense	1949	Societal - Cultural	N/A	Sim
Recanto São Francisco	N/A	Religiosa - Católica	Amparo Santa Cruz Orionópolis	Sim
Asilo Amparo à Velhice Família Gustavo Nordlund	1955	Religiosa - Protestante-Evangélica	Igreja Evangélica Assembleia de Deus	Sim
Lar da Amizade	29 de junho de 1983	Societal	N/A	Sim
Casa Lar do Cego Idoso	31 de agosto de 2000	Societal	Associação de Cegos Louis Braille - ACELB	Sim

Fonte: elaboração própria com base em diferentes fontes de pesquisa³⁸. N/A: não se aplica.

A partir das informações contidas no Quadro 8, pode-se observar que a maioria das entidades assistenciais que executavam e ainda executam o serviço de acolhimento à pessoa idosa remontam à metade do século XX (de 1930 a 1950), demonstrando a longa trajetória de atuação na área. Importante atentar para o fato de que a metade delas possui perfil religioso (tanto da religião católica quanto evangélica), reiterando uma característica comum das tradicionais e mais recorrentes entidades de institucionalização de pessoas e grupos sociais vulneráveis (no campo da assistência social), não somente no Brasil como em vários outros países (LIMA NETO, 2013). As outras, por sua vez, enquadram-se em variantes cultural, empresarial e/ou de defesa de um grupo social específico (como no caso da ACELB, criada exclusivamente para prestar serviço de acolhimento e cuidado às pessoas idosas portadoras de deficiência visual). Em adendo, a maioria delas está vinculada a instituições mantenedoras responsáveis pela administração e funcionamento - como no caso da SPAAN, em que a sua fundação e composição dos membros da Diretoria estão vinculadas ao Rotary Clube Porto Alegre. Este, dentre outras atribuições, decide sobre os processos internos da SPAAN e organiza campanhas de arrecadação de recursos (financeiros e em espécie) para o funcionamento das atividades.

O financiamento (repasso de recursos financeiros via órgãos públicos, doações de recursos financeiros e materiais via pessoas físicas e/ou jurídicas, pagamento mensal pelos usuários/residentes, etc) é um dos requisitos para a provisão (contínua e suficiente) de qualquer serviço (privado, integralmente público, ou público-privado). As ILPIs filantrópicas no município de Porto Alegre contam com diferentes formas de financiamento para a viabilização do serviço de acolhimento institucional às pessoas idosas, dentre as principais estão: doação de roupas, alimentos, móveis, utensílios e materiais para atividades cotidianas internas das entidades; subvenções (entre os anos 1960 e 1980) e repasses financeiros de fundos públicos federais e municipais; pagamentos mensais oriundos de aposentadorias e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) dos idosos residentes (a partir de 1993), e transferência de recursos financeiros de fundos específicos, como o Fundo Municipal do

³⁸ Neste trabalho, caracterizou-se as entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos que executavam e/ou executam o serviço de acolhimento institucional (ILPIs) contidas no Quadro 8 como as "principais" na cidade de Porto Alegre, após a análise das Leis e Decretos Municipais que versavam sobre as concessões de subvenções entres os anos de 1960 e 1980 e os registros de entidades que firmaram convênios com a FASC desde 2010 até a data final da pesquisa (disponíveis no Portal da Transparência e Acesso à Informação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre).

Idoso (FUMID)³⁹, regulamentado em Porto Alegre em 2011, ao qual qualquer pessoa física ou jurídica pode doar valores dedutíveis no Imposto de Renda; além de outros recursos providenciados pela Prefeitura Municipal. Enquanto algumas formas de financiamento se referem a um período de tempo específico, outras coexistem, assim, pode-se organizá-las em dois períodos temporais, a seguir discriminados.

Entre os anos de 1960 a 1980, as doações (de qualquer espécie, das citadas no parágrafo acima) e as subvenções da Prefeitura Municipal eram as principais formas de financiamento das ILPIs. Sobre as subvenções, por exemplo, destaca-se que a maioria das entidades relacionadas no Quadro 8 (Asilo Padre Cacique, Asilo Providência, SPAAN, Casa do Artista Rio-Grandense e Asilo Amparo à Velhice Família Gustavo Nordlund) recebeu esse tipo de recurso público⁴⁰. Ao que tudo indica (pois inexistente documentação específica), tais subvenções eram concedidas às entidades sem a necessidade formalizar convênio ou contrato com a Prefeitura.

Por outro lado, possivelmente havia outras entidades que executavam o serviço de acolhimento institucional ao idoso e não recebiam as subvenções citadas, necessitando, portanto, obter receitas e bens materiais de outras maneiras.

Já no período de 1990 até a metade dos anos 2000 ocorreram mudanças importantes no financiamento geral das ILPIs. A partir da metade dos anos 1990, com a regulamentação da assistência social no município, houve a criação do Fundo Municipal da Assistência Social, o qual passou a financiar todos os serviços socioassistenciais executados somente por entidades conveniadas, no início, com a FESC e, posteriormente, à FASC. Em contrapartida, as ILPIs tinham que se adaptar aos regramentos da política municipal e federal de assistência social. Existiam, ainda, outros dois tipos de fontes de receitas nesse período, como o pagamento mensal por parte dos usuários/residentes das ILPIs via rendimentos de suas aposentadorias e/os recursos do BPC. Na visão de um dos entrevistados: "[...] eles [as ILPIs] ficam com 70% da aposentadoria deste idoso, muitos idosos tem BPC, com mais de 65 anos, porque não tem outra renda, então fica 70% pra instituição e 30% pro idoso."

³⁹O Fundo Municipal do Idoso, criado pela Lei Complementar nº 444/2000 (PORTO ALEGRE, 2000b), mas somente regulamentado pelo Decreto nº 17.195 de 2011 (PORTO ALEGRE, 2011a), é gerido pelo Conselho Municipal do Idoso (COMUI), sendo responsável pela captação e aplicação dos recursos financeiros doados e destinados para o financiamento exclusivo de programas de assistência e proteção às pessoas idosas (PORTO ALEGRE, 2011).

⁴⁰Essa afirmação está baseada na análise de vinte e cinco (25) decretos e leis municipais de concessão de subvenções entre os anos de 1960 a 1980.

(ENTREVISTADO 01 FASC, 2019). A outra fonte de receitas é o FUMID, o qual é utilizado quando a ILPI estabelece um contrato de prestação de serviço com o COMUI.

Duas formas de financiamento das ILPIs de Porto Alegre são de especial importância para este trabalho: as subvenções (entre os anos de 1960 e 1980) e os repasses financeiros via FMAS e FUMID (entre os anos de 1990 e 2000). Ambas apresentam diferenças significativas e eram o objeto das relações estabelecidas entre ILPIs e a Prefeitura Municipal naqueles dois períodos. Elas demonstram tanto a tentativa da Prefeitura de gerir, de alguma forma, o serviço de acolhimento institucional, quanto a necessidade que as variadas ILPIs possuíam, e ainda possuem, de obter recursos públicos.

A principal diferença entre as subvenções e os repasses financeiros via FMAS e FUMID é a presença ou não de formalização da parceria entre ILPI e Prefeitura Municipal, feita por meio de convênios e/ou contratos⁴¹. Quanto às primeiras, nas fontes de dados consultadas não foram encontrados documentos e referências à existência de contratos ou convênios, tampouco alguma formalização quanto ao modo de execução do serviço de acolhimento institucional ou à exigência de prestação de contas. Isto indica que somente eram repassados recursos às ILPIs, sem contrapartidas, regulações ou exigências de cumprimento de critérios (que poderiam constar em contratos e convênios). No tocante aos convênios/contratos, eles são encontrados nos financiamentos realizados entre os anos de 1990 e 2000. Desta forma, ILPIs interessadas em executar o serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa, pertencente à rede socioassistencial da política de assistência social, e, por conseguinte, que almejassem receber recursos financeiros, tiveram que, a partir da década de 1990, seguir determinadas exigências burocráticas de formalização da parceria com a Prefeitura/FASC, submetendo-se, portanto, à regulação/supervisão do poder público municipal.

Dado que até a década de 1990, tanto em âmbito federal quanto municipal, não existiam regulamentações de uma política de assistência social que apresentassem um arcabouço de regras e orientações sobre os serviços e benefícios – que, como visto, foram e ainda são administrados e executados pelas entidades de assistência social privadas com ou sem fins lucrativos -, supõe-se que tais entidades possuíam normas próprias para a organização da oferta, o estabelecimento de critérios de elegibilidade de pessoas idosas ao

⁴¹ O detalhamento do procedimento de "conveniência" e financiamento do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa será exposto nas seções seguintes.

serviço, além de suas peculiaridades quanto às atividades internas e aos recursos humanos. A respeito desses aspectos, é difícil obter informações anteriores à década de 1990 que indiquem a forma de funcionamento, desempenho e perfil dos usuários, uma vez que a maioria das ILPIs do município é bastante antiga. Devido a tal dificuldade, não foi possível verificar, por exemplo, se elas acolhiam apenas pessoas em vulnerabilidade social (exclusão, abandono, negligência, violência, entre outras situações), e/ou com graus distintos de dependência (em relação à saúde), e/ou, ainda, sem condições de pagar por serviços privados.

A partir do começo dos anos de 1990, especialmente em 1993 com a regulamentação da política de assistência social através da LOAS (BRASIL, 1993), os serviços socioassistenciais passaram a ser especificados e detalhados quanto aos seguintes aspectos (além da LOAS, pela NOB-SUAS, de 2005 e 2012, e pela Tipificação dos Serviços de Assistência Social, de 2009): público-alvo, formas de ingresso, formalização através de convênios e/ou contratos, tipo de parceria com o poder público para a execução do serviço, atividades que devem e podem ser desenvolvidas pelas entidades, quantidade e tipos de profissionais, dentre outros. Um dos entrevistados exemplifica alguns dos regramentos da política de assistência social (nos níveis federal e municipal) que as ILPIs devem seguir:

Tem os critérios gerais, assim, que a FASC segue e tem [que] cobrar das instituições. Mas não é uma coisa que foi criada pela instituição, porque tem, tá acima, tá na [no] SUAS, em várias legislações que... Do próprio serviço de instituição de longa permanência. Tá no Estatuto do Idoso, então assim, se segue o que tem. Tá nessa questão do grau, um, dois e três... Então pra gente poder tá avaliando isso. Como é um serviço socioassistencial, tem que ser um idoso que tenha, que seja um idoso que tenha alguma situação de vulnerabilidade, então assim segue o que tá previsto. Não foi nada criado pela FASC (ENTREVISTADO 02 FASC, 2019).

No município de Porto Alegre, apesar de a pesquisa ter sido realizada em meio a um processo de consolidação do SUAS, as ILPIs ainda apresentam regras e atuações quanto ao ingresso da pessoa idosa que não atendem, ou até mesmo contrariam, alguns critérios apreçados pela política de assistência social, conforme relata um dos entrevistados:

Muitas vezes os critérios da instituição não batem os critérios da FASC porque, este é um problema que precisa ver visibilizado, principalmente para a pessoa em situação de rua. A pessoa em situação de rua tem problemas múltiplos e o quê que a ILPI diz, que ela não... as ILPIs, elas querem um idoso saudável (ENTREVISTADO 01 FASC, 2019).

Outro aspecto extremamente relevante referente às funções e atividades das ILPIs é a disponibilidade e gestão das vagas destinadas às pessoas idosas. O número de vagas depende tanto da estrutura física quanto dos recursos humanos especializados no atendimento a este grupo social, portanto, as ILPIs terão capacidade maior e menor de receberem residentes. Para

o período de 1960 a 1980 (quando ainda não tinham esse nome), conforme já relatado, não havia documentos que informassem a disponibilidade e a gestão das vagas dessas instituições, mas se presume que elas dispunham de autonomia total sobre tais aspectos. Já no segundo período (entre 1990 e 2000), com o advento do "convenimento", a atribuição das vagas passa a ser um dos quesitos importantes dos convênios e contratos estabelecidos entre as ILPIs e a Prefeitura/FESC/FASC. Desta forma, a depender dos objetivos dos convênios e da estrutura da ILPI que irá executar o serviço, as vagas conveniadas atingirão (ou não) o total disponível em cada instituição. No caso de não abarcarem a totalidade, determinado número de vagas é destinado aos ingressantes pela rede socioassistencial e o restante gerido conforme as regras da entidade, como relatou um dos entrevistados: "[...] a maioria das vagas é por convênio. Daí, algumas instituições têm vagas a mais... Que daí não é por recurso da FASC" (ENTREVISTADO 01 FASC, 2019). Aqui também transparece a vinculação entre o montante de vagas e de recursos financeiros, em que estes serão recebidos de acordo com o número de vagas estipulado nos convênios.

Algumas ILPIs destinam um determinado número de suas vagas para o acolhimento de pessoas idosas com grau elevado (grau três) de dependência (auxílio integral) para a realização das AVDs, destinação esta que depende essencialmente de uma estrutura física e disponibilidade de serviços de saúde – por exemplo, atendimento realizado por profissionais como médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, etc - adequados para as necessidades dos residentes (CAMARANO; BARBOSA, 2016). No município de Porto Alegre as seguintes ILPIs, nos últimos anos⁴², estiveram aptas para o fornecimento de vagas para aquela modalidade de dependência): Casa Lar do Cego Idoso (ACELB), Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados (SPAAN) e Asilo Amparo à Velhice Família Gustavo Nordlund. É importante salientar que tais vagas podem ter sido tanto destinadas para os convênios com a Prefeitura/FASC como geridas pela própria entidade.

Foi possível observar que menos da metade (quatro de um total de oito) das ILPIs acolheram pessoas idosas com grau de dependência três nos últimos cinco anos ou vêm disponibilizando vagas para o acolhimento às pessoas idosas com este grau de dependência. Em 2015, por exemplo, três ILPIs (por meio de um convênio específico para o acolhimento de pessoas idosas com grau três de dependência estabelecido com o COMUI) disponibilizaram

⁴² Somente por intermédio dos documentos referentes aos convênios firmados entre ILPIs e Prefeitura (FASC e COMUI) e das entrevistas se pôde acessar os dados sobre as vagas destinadas a pessoas idosas com grau três de dependência e a sua demanda no município de Porto Alegre. Assim, não há registros sobre tal grupo anteriormente à década de 1990.

os seguintes números de vagas: ACELB - seis; SPAAN - 24; e Asilo Amparo à Velhice Família Gustavo Nordlund - 24. Além dessas 54 vagas, outras foram disponibilizadas via convênio firmado com a FASC⁴³. Trata-se de um caso único em que apenas a ILPI SPAAN executa o serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa em parceria com a FASC, destinando vagas para a modalidade grau três de dependência. Portanto, a oferta de vagas para este grupo de idosos é escassa em Porto Alegre, situação que se agrava pela demanda crescente por esta modalidade de serviço socioassistencial, identificada por Camarano e Barbosa (2016), e corroborada por alguns dos entrevistados.

[...] não existe hoje um acolhimento direto porque não tem vaga, pra grau três não tem vaga de jeito nenhum (ENTREVISTADO 01 FASC, 2019).

A gente tem uma dificuldade muito grande pra atender idoso grau três. [...] Hoje grau três a gente só tem uma instituição que é a SPAAN que tá atendendo, que tem parceria. E muitas vezes grau três eles não têm vaga. Assim, não tem vaga não tem o que fazer. E tem uma demanda muito grande via Ministério Público, via serviços pra atendimento de idoso grau três e não se consegue muitas vezes. E daí fica aguardando até surgir uma vaga (ENTREVISTADO 02 FASC, 2019).

A falta de investimento público para esse idoso que cada vez cresce mais em Porto Alegre, né, que é idoso grau três. Que a demanda de idoso grau três na cidade de Porto Alegre... Se tu for falar com o Núcleo de Acolhimento, é muito grande (ENTREVISTADO 02 FASC, 2019).

Evidente está, portanto, a situação alarmante de um dos aspectos mais importantes e sensíveis do serviço de acolhimento institucional à pessoa idosa em Porto Alegre: a disponibilidade de vagas àquelas pessoas que não somente possuem variadas limitações físicas e psicológicas para o exercício de suas atividades diárias, masque também se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica. Duas questões podemos correlacionar com a pouca oferta de vagas: a grande maioria das ILPIs não possui estrutura física e recursos humanos adequados para o acolhimento e cuidado de pessoas idosas com tais características, em conformidade com as exigências técnicas (ANVISA, 2005); e, conforme salientado por todos os entrevistados, os valores por vaga estipulados e pagos pela Prefeitura/FASC são muito baixos frente ao montante de despesas necessárias para cobrir todas as atividades, recursos materiais e humanos indispensáveis ao cuidado às pessoas idosas com grau três de dependência.

[...] eles já não aceitam porque eles dizem que eles não têm recursos humanos pra acompanhar este idoso, porquê eles recebem um recurso "X" da FASC que é baixíssimo, é ridículo... (ENTREVISTADO 01 FASC, 2019).

⁴³O processo de coleta de dados referente aos convênios e, conseqüentemente, sobre as vagas foi complicado devido à não disponibilização dos documentos (plataformas do *site* Portal da Transparência da PMPA e planilha sobre os convênios vigentes, disponibilizada no *site* da FASC) e, quando existentes, continham informações imprecisas (por exemplo, abreviações sem legenda) e campos não preenchidos.

Porque assim, o repasse é bem baixo. Eu não lembro, teria que dar uma verificada nos valores, mas é pouco... E... Então, isso é uma das queixas que eles têm, assim. [...] Eles alegam, isso, que com o recurso que recebem é difícil conseguir dar conta daquilo que é previsto. Então, realmente, isso é um problema (ENTREVISTADO 02 FASC, 2019).

Eu acho que é uma parceria porque o recurso que se repassa é muito irrisório [...] (ENTREVISTADO 03 SPAAN, 2019).

Até aqui foi possível observar que as entidades privadas sem fins lucrativos, hoje configuradas como ILPIs, são consideravelmente antigas e heterogêneas em diversos aspectos (instituições mantenedoras, estrutura física, disponibilidade de vagas, corpo de funcionários, capacidade de financiamento, entre outros), influenciando diretamente na forma como atuam para a provisão do serviço de acolhimento institucional. Tal heterogeneidade foi reforçada pela política de assistência social, em especial pelo SUAS, ao estipular que a provisão deve ocorrer por meio de uma "parceria" entre órgãos gestores municipais e as citadas entidades. Assim, consideramos que as ILPIs fazem parte de um arranjo institucional de proteção social aos idosos, mas também observamos que as relações estabelecidas para com o órgão gestor da assistência social, como a FASC, exprimem conflitos e tensões em torno da execução desse serviço especializado.

6. A SOCIEDADE PORTO ALEGRENSE DE AUXÍLIO AOS NECESSITADOS NA PROVISÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA (SPAAN)

Antes de se tornar uma entidade de assistência social sem fins lucrativos tipificada como ILPI, a Sociedade Porto Alegre de Auxílio aos Necessitados construiu a sua trajetória como instituição de acordo com os contextos sociais da cidade de Porto Alegre.

Em 03 de julho de 1929, o Rotary Clube de Porto Alegre, em reunião entre os seus principais membros (os "rotarianos") resolveu, por meio de uma de suas principais atividades (as "escolas" a pessoas e famílias pobres) criar a Caixa de Escolas denominada Sociedade Porto Alegre de Auxílio aos Necessitados. Logo após, segundo registro datado de 1978 feito pelo Rotary Clube, a SPAAN não realizou atividades durante dois anos devido à falta de recursos financeiros. Desta forma, a sua fundação foi efetivada em 21 de agosto de 1931, momento em que a entidade já contava com associados/contribuintes e solicitantes de auxílio cadastrados. Importante destacar, o que servirá para descrição e análise das atividades atuais da SPAAN, que durante as décadas de 1930 e 1940o registro das "pessoas pobres" somente era efetivado quando realizado o seguinte procedimento: uma "Comissão de Sindicância" da entidade recebia e avaliava os pedidos de auxílio, feitos em formulários e justificados pelos solicitantes, e, se aceitos eram classificados como permanentes ou temporários. (PREDEBON, 2011). Posteriormente, os solicitantes aceitos dentro das regras da SPAAN poderiam retirar, mensalmente e na sede da instituição (situada no centro da cidade), as suas requisições em forma de dinheiro, alimentos, roupas, entre outros.

De acordo com o estudo de Predebon (2011), havia uma razão específica para que o Rotary criasse uma entidade para os auxílios aos que mais necessitavam: a grande massa de mendigos (que segundo os registros da entidade incluíam crianças, famílias e pessoas com problemas físicos e mentais) nos principais bairros da cidade. Estes mendigos eram separados entre "verdadeiros" e "falsos", sendo primeiros os verdadeiramente pobres e os demais oportunistas. Ao longo do tempo, a SPAAN empenhou-se, juntamente com a Delegacia de Costumes da cidade, em combater o que se chamava de "mendicância pública", a polícia repreendendo violentamente os "falsos" e a primeira institucionalizava os "verdadeiros".

Para além da atividade caritativa praticada pela SPAAN durante as décadas de 1930 e 1940, havia uma edificação denominada à época de "Chácara da SPAAN", mas com nome oficial de Abrigo em Teresópolis, que recebia todos aqueles considerados pela Comissão de

Sindicância como necessitados de reclusão, de maiores cuidados com a higiene e/ou sem vínculos permanentes com familiares (PREDEBON, 2011). No início da década de 1940 a administração do Abrigo ficou a cargo da Chefia de Polícia do governo estadual, devido à insuficiência de verbas da SPAAN para gerir o espaço e a edificação. Até o final daquela década o Abrigo permaneceu a cargo do poder público, representado pelo órgão policial, e, em 1949 a SPAAN reassumiu a direção da instituição, de forma ininterrupta até os dias atuais (ano de 2019).

O Rotary Clube de Porto Alegre sempre foi a instituição encarregada da administração da SPAAN, tanto como "Caixa de Escolas", quanto como "Chácara da SPAAN". Ao tentar resgatar a história da SPAAN, um dos nossos entrevistados mencionou o histórico do Rotary Clube de Porto Alegre, que teria sido criado em 1929 "[...] por um camarada de Montevideo [...] e depois ele foi pra Pelotas, criou o de Pelotas, o de Rio Grande e depois voltou pra Montevideo [...]" (ENTREVISTADO 04 SPAAN, 2019). Acrescentou, ainda, que a principal função do Rotary na década de 1930 era, juntamente com a administração da Prefeitura e a Polícia, socorrer e auxiliar todas as pessoas, mães, famílias em situação de rua que ficavam "esmolando" no centro da cidade, oferecendo-lhes comida, dinheiro e outros espécimes de que necessitavam. Este relato confirma a descrição feita por Predebon (2011).

Importante evidenciar o destaque que o entrevistado concede para a "parceria" já em formação entre poder público e entidade, e até mesmo como pretexto/justificativa para a realização e importância das atividades da SPAAN. Em complementação, o mesmo entrevistado comentou que, segundo histórias que ouvira de outras pessoas ligadas ao Rotary, a Prefeitura "pedira a ajuda" do Rotary, alegando não conseguir "resolver" o problema do contingente de "pedintes", moradores de rua, abandonados, etc, na cidade. Esse contingente, conforme ressalta Predebon (2011), era composto (e ainda o é) por mulheres, homens, crianças, idosos e idosas que experienciavam vulnerabilidades sociais e econômicas, problemas de saúde física e mental, entre outros. Todavia, naquela época os serviços de auxílio eram conduzidos pelas necessidades de renda e de outros recursos dessas pessoas, em geral e sem distinção conforme a etapa do ciclo de vida. Este fato é evidenciado pelo direcionamento das atividades originais da SPAAN, que em seus primórdios parecia atender a todos que necessitavam.

Já no início de suas atividades, em 1932, a SPAAN contou com a formalização de subvenções anuais concedidas pela Prefeitura de Porto Alegre e pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, as quais perduraram até o final da década de 1980 (tópico que será

explorado em detalhes no próximo capítulo). As prestações de contas relativas às subvenções eram realizadas eventualmente e encaminhadas aos órgãos públicos, porém, na forma de relatórios elaborados como prestação de contas "geral" das receitas e despesas, direcionados aos associados e à mídia. Vale destacar que não foi possível verificar se tais prestações de contas eram exigidas pela Prefeitura ou se representavam uma iniciativa da própria entidade.

Até a década de 1940 a SPAAN abrigava pessoas de todas as idades, sem se limitar às pessoas idosas, exclusividade que foi incorporada nas décadas seguintes. Esta focalização em torno de um público-alvo específico (população idosa em situação de vulnerabilidade social e econômica) revelou-se um tanto circunstancial e "orgânica", como se o que ocorria no contexto social e político da cidade e o transcorrer dos anos e as mudanças nas condições de saúde dos residentes (em processo de envelhecimento) tivessem influenciado tal especialização. Nesta trajetória, as pessoas adultas que ingressaram nas décadas de 1930 e 1940 permaneciam na instituição até a sua velhice; ao mesmo tempo em que pessoas já idosas eram acolhidas e ficavam na SPAAN até o "final de suas vidas". Segundo um entrevistado, este cenário de entrada de pessoas adultas logo no início de seus processos de envelhecimento aprofundou-se a partir de 1950, quando a entidade passou a constatar a redução da independência dos idosos residentes e teve que se reestruturar para o atendimento desta nova realidade.

Tem gente que morou mais de 40 anos aqui dentro e não é nem um, nem dois, que entraram ainda lá na condição de pessoas não idosas, certo? E ficaram aqui até o final da vida. É, vamos dizer assim, por que ficaram aqui? O motivo é os familiares, com essas mulheres aconteceu muito disso, né. Ou porque os filhos abandonaram os pais [...] os motivos são os mais diversos. [...] Com o passar do tempo elas começaram a se tornar dependentes de grau dois... E aí teria que ir, na verdade, para um outro lugar que estivesse qualificado, habilitado pra receber essas pessoas de grau dois ou grau três. Isso não existe em Porto Alegre. O próprio Ministério Público disse que isso não existe. Não tem, ou começa a ter... Então, o que acontece com a SPAAN, ela começa a ficar com essas pessoas aqui dentro e começa a se preparar pra cuidar dessas pessoas (ENTREVISTADO 04 SPAAN, 2019).

Como passar das décadas, a SPAAN vai se adequando para uma atuação no campo da política de assistência social e no serviço de acolhimento institucional ao idoso -, acompanhando as mudanças trazidas pela consolidação do SUAS. Neste processo podem ser destacados os seguintes procedimentos: obtenção de diferentes registros públicos como entidade filantrópica; modificação de sua estrutura física; diversificação dos recursos humanos, principalmente na área de saúde e de assistência social - tanto para o cuidado diário e especializado de acordo com os graus de dependência quanto para a gestão do serviço,

identificação e acolhimento dos idosos; ampliação de sua atuação social e institucional junto a diversos órgãos públicos e empresas do município, especialmente para o financiamento das atividades executadas. Registrada como entidade filantrópica, com autonomia administrativa e financeira, possui Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), certificados de entidade de utilidade pública federal, a partir do Decreto nº 50.517/1961 (BRASIL, 1961), e de utilidade pública municipal com a Lei Municipal nº 194/1949 (PORTO ALEGRE, 1949), certificado nacional de entidade beneficente de assistência social, bem como inscrição como entidade de assistência social prestadora de serviços socioassistenciais no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. Tais documentações são necessárias para a formalização, tanto em âmbito federal quanto municipal, da entidade como sendo filantrópica e voltada à assistência social, porquanto executora do serviço de acolhimento institucional ao idoso, na modalidade ILPI.

A estrutura física atual da SPAAN, considerando as reformas em algumas edificações, já concluídas ou em andamento, está instalada em uma área de 12.593m² e é composta pelos seguintes oito prédios: três edificações conjugadas e mais antigas, com pavimentos térreo e superior em que se encontram cinco alas residenciais organizadas de acordo com o sexo e os graus de dependência dos residentes, além de cozinha e sala de manuseio de alimentos. Há espaços para: (a) Educação, lazer e cuidados com a aparência (salas de recreação, de artesanato, de aula, de inclusão digital, biblioteca e salão de beleza); (b) Cuidados em saúde (consultórios odontológico, médico, de enfermagem, de psicologia, de massoterapia); (c) Acolhimento e acompanhamento dos idosos (as salas do Serviço Social). As demais edificações são utilizadas para a administração da entidade, depósito de alimentos, lavanderia e rouparia, depósito de material de limpeza, capela e lancheria.

De acordo com dois entrevistados, tal estrutura física mudou substancialmente nos últimos trinta anos, em razão da deterioração de algumas edificações e não manutenção adequada, e das exigências tanto da ANVISA quanto da FASC para adequação dos espaços voltados ao cuidado aos idosos (SPAAN, 2019). Para exemplificar as situações de degrado, durante um longo período até meados de 2010, um dos prédios residenciais estava interdito para uso como moradia devido a um problema de infiltração provinda da fundação do terreno, tendo sido sustentado por escoras de madeira durante oito anos, o que comprometeu consideravelmente parte da estrutura física, do processo de trabalho de cuidado, atingindo as próprias pessoas. Após 2010, foi realizada uma recuperação predial, bem como melhorias nos diferentes espaços, dentre elas, a construção de salas para atividades recreativas (aulas de

dança, reuniões, leitura e estudo) e a substituição do cercamento e do telhado da entidade. Dentre os exemplos de modificações efetuadas para contemplar as exigências de uma estrutura física de ILPI prescritas pela ANVISA (2005), citam-se: reformas e reestruturação do tamanho dos dormitórios, para permitir a moradia de, no máximo, quatro pessoas; instalação de rampas, apoiadores e de um elevador que comporta uma cama hospitalar; entre outras. Conforme relatou um dos entrevistados, até o início dos anos 2000 alguns quartos eram compartilhados por de seis a dez idosos, e acrescentou:

Quando eu vim trabalhar aqui na SPAAN, a SPAAN não era o que ela é hoje. Era uma instituição bem precária de... De assim, de tudo, de tudo, tá? Há muito tempo que ela não tinha manutenção, tinha uma ala que estava com estacas que tinha perigo de desabamento (ENTREVISTADO 05 SPAAN, 2019).

As seis alas residenciais estão denominadas e divididas conforme demonstra o quadro a seguir.

Quadro 9 - Alas residenciais de acordo com o sexo, grau de dependência e capacidade, SPAAN, 2019.

Alas	Sexo	Grau de Dependência	Capacidade
Ala dos Cravos	Masculino	II e III	23 idosos
Ala dos Lírios	Masculino	I	12 idosos
Ala das Margaridas	Feminino	III	25 idosas
Ala das Orquídeas	Feminino	I	28 idosas
Ala das Rosas	Feminino	II	34 idosas
Ala das Tulipas	Feminino	III	30 idosas

Fonte: Elaboração própria com base no Plano de Trabalho do ano de 2019 da SPAAN.

A SPAAN tem uma presidência que se dedica a consubstanciar/alinhar os preceitos e atividades do Rotary para com os da própria entidade, uma vez que obrigatoriamente ela deve ser presidida por um "rotariano" (membro associado do Rotary Clube). O presidente da entidade além de dever estar "a par" dos afazeres de cuidado em saúde desenvolvidos, da situação da estrutura física e, conseqüentemente, de seus reparos e da situação financeira, atua como representante da SPAAN em eventos sociais e nas mídias locais (como em rádios, empresas de televisão e jornais), tanto para divulgar as atividades quanto para captar recursos financeiros junto a empresas e pessoas. Assim como sucedeu com a estrutura física, os recursos humanos (tanto em número quanto em diversificação profissional) para o trabalho administrativo e de cuidado aos idosos da SPAAN mudaram profundamente nos últimos 20 anos. Hoje, o quadro funcional, composto por 239 funcionários, contratados e voluntários, está distribuído entre vários setores: administrativo, de saúde, serviços gerais, de limpeza, de cozinha, assistenciais, de voluntariado, estágios e outros (SPAAN, 2019). Pode-se visualizar

em detalhes os serviços e funções desempenhadas, o tipo de vínculo e a quantidade de funcionários, voluntários e colaboradores no quadro a seguir.

Quadro 10 - Serviços disponíveis, vínculos e quantidade de funcionários da SPAAN, 2019

Serviços/Função	Vínculo	Quantidade
Serviços Administrativos		
Auditor(a)	Terceirizado	01
Contador(a)	Terceirizado	01
Gerente Administrativo	Contratado	01
Gerente Técnico	Contratado	01
Gerente Financeiro	Contratado	02
Gerente de Comunicação	Contratado	01
Gerente de Informática	Contratado	01
Gestor de Projetos/de Captação de Recursos	Terceirizado	01
Recepcionista	Contratado	01
Secretária(o)	Contratado	01
Supervisor(a) Geral	Contratado	01
Serviços em Saúde		
Cuidador(a)	Contratado	01
Enfermeira(o)	Contratado	03
Fisioterapeuta	Contratado	01
Massoterapeuta	Contratado	01
Médica(o)	Contratado	01
Nutricionista	Contratado	01
Odontóloga(o)	Contratado	01
Psicólogo(a)	Contratado	01
Técnica(o) em Enfermagem	Contratado	36
Serviços em Assistência		
Assistente Social	Contratado	02
Serviços Gerais		
Auxiliar de Limpeza	Contratado	12
Auxiliar de Manutenção	Contratado	05
Serviços de Cozinha		
Auxiliar de Cozinha	Contratado	05
Cozinheira(o)	Contratado	02
Estágio		
Estagiária(o) de Serviço Social	Estagiário	04
Voluntariado		
Voluntários Permanentes*	Voluntário	46
Voluntário Eventuais**	Voluntário	100
Outros		
Motorista	Contratado	01
Porteiro	Terceirizado	04

Fonte: Elaboração própria com base no plano de trabalho 2019 da Sociedade SPAAN.

Notas:

*Média anual de participação.

**Participam de eventos.

Constata-se a existência de diversas atividades e funções, destacando-se, para fins deste trabalho, equipes de serviços administrativos e de saúde com uma considerável variedade, e nessa última equipe, uma quantidade relevante de profissionais. Constata-se a existência de diversas atividades e funções, destacando-se, para fins deste trabalho, as equipes de serviços administrativos e de saúde com uma considerável variedade, e nesta última, uma

quantidade expressiva de funcionários. Às duas profissionais do serviço social são delegadas diversas responsabilidades no processo de acolhimento institucional de idosos, tanto advindos "via FASC", quanto encaminhados "via Rotary"⁴⁴. Uma delas, que trabalha há quatro anos na entidade, está incumbida do estabelecimento da relação para com diversos gestores da FASC durante a negociação e formalização dos convênios; a identificação do idoso vulnerável a ser acolhido institucionalmente; a supervisão da FASC na entidade, acompanhando o supervisor durante suas visitas e elaborando as prestações de contas. Também está em constante contato com aquele órgão para o acompanhamento dos efetivos e atrasados repasses financeiros, assim como para quaisquer eventos que possam ocorrer com os idosos (problemas e pioras de saúde, falecimento e até mesmo egresso). Ela também recebe e analisa os pedidos de institucionalização de idosos encaminhados pelo Ministério Público.

Já a outra assistente social, com vinte anos "de casa", tem um conjunto de atividades mais diversificado: acompanha o dia-a-dia dos idosos na entidade, verificando as suas demandas; contata familiares quando eles estão autorizados a obter ou manter vínculos com os idosos, no caso de institucionalização "via Ministério Público"; lembra e cobra o envio de remédios e bens de higiene, de vestuário e outros à entidade quando a institucionalização ocorreu "via Rotary"; auxilia no primeiro e permanente contato com empresas e pessoas que desejam realizar (ou já realizam) doações de recursos financeiros e materiais; criou e ainda organiza um dos eventos mais importantes da entidade para a arrecadação de recursos financeiros, que consiste em feiras - denominadas "Feirão da SPAAN" - de venda de roupas doadas, com ocorrência de cinco edições anuais. Importante ressaltar, para fins de descrição que ocorrerá em seção posterior, e análise do processo de gestão e implementação do serviço, que a contratação da primeira assistente social aqui mencionada se deu devido à sua experiência laboral e de conhecimento, constatada também ao longo da pesquisa, da gestão da política de assistência social e das leis e outras normatizações federais e municipais correspondentes, devido a um pretérito vínculo empregatício na FASC.

[...] hoje e desde que eu entrei, faz quatro anos que eu tô na SPAAN, eu já fui funcionária da FASC então eu já tinha uma boa relação, eu já trabalhei no centro especializado do CREAS. Então eu já conhecia o trabalho da FASC né, daí eu já trabalhei na área da criança e do adolescente e vim trabalhar na SPAAN (ENTREVISTADO 03 SPAAN, 2019).

Mas em compensação a isso, tecnicamente, vamos reverter isso dentro das legislações. E quando eu entro na SPAAN eu faço esse corte, daí que é meu desafio.

⁴⁴A diferenciação entre tais "vias de entrada" no serviço de acolhimento institucional ao idoso executado pela SPAAN será detalhado adiante neste trabalho.

Fazer uma equipe toda entender que nós temos uma política de assistência, nós somos 100% política de assistência por mais que tenha a saúde dentro da casa. Então nós respondemos pela ANVISA, tudo né. Mas aqui é referência da assistência social. Como que um técnico de enfermagem e toda a parte da saúde vai entender que SUAS é esse, que sistema único de assistência social tô falando. Que é CRAS... São muitas siglas. Então eu tenho que me policiar. Como eu sei muito, eu falo siglas em reunião e as pessoas: "Nome, o que que tu tá falando?" E eu: "Ah, desculpa...". Eu acho que as pessoas sabem e como eu fico no automático eu acho que as pessoas sabem tudo o que eu tô falando, mas não. [...] Ta sempre aprendendo, buscando conhecimento, se não tu perde enquanto profissional (ENTREVISTADO 03 SPAAN, 2019).

Quanto à administração das vagas – quantidade, conformidade com os três graus de dependência, vinculação com convênios estabelecidos com órgãos públicos e com o Rotary Clube de Porto Alegre, e destinação de acordo com as condições de vulnerabilidade econômica e social - é um dos componentes mais importantes da oferta e execução do serviço de acolhimento institucional ao idoso, fazendo parte das funções e atividades da SPAAN; ao mesmo tempo, caracteriza e diferencia, de certa forma, a entidade das demais ILPIs do município. O número de vagas que a SPAAN tem disponibilizado e ocupado ao longo dos últimos vinte anos varia entre 152 e 162, distribuído entre os três graus de dependência e entre as alas de acomodação dos idosos, como se verifica no quadro a seguir.

Quadro 11 - Distribuição das alas de acomodação quanto ao grau de dependência dos idosos e ao número de vagas

Ala de Acomodação	Grau de Dependência	Número de Vagas
Ala dos Cravos	II e III	23
Ala dos Lírios	I	12
Ala das Margaridas	III	25
Ala das Orquídeas	I	28
Ala das Rosas	II	34
Ala das Tulipas	III	30
Total		152

Fonte: Adaptado do plano de trabalho do ano de 2019 da SPAAN.

As informações disponibilizadas tanto por meio de documentos quanto das entrevistas não precisam o número de idosos com grau de dependência um, dois e três, separadamente e sem vincular com as alas de acomodações. Apesar disso, praticamente todos os entrevistados afirmaram que o maior número de vagas direciona-se aos idosos com grau três de dependência nos últimos quinze anos (fato constatado no quadro acima). Somado a isso, a SPAAN é a única ILPI do município que tem disponibilizado vagas (e assim realizando o acolhimento) para idosos com esse perfil de saúde nos convênios estabelecidos com a FASC,

situação problemática frente à crescente demanda justamente por vagas para idosos com grau três de dependência.

As vagas da SPAAN, histórica a atualmente, estão vinculadas ("pertencem" a) aos convênios realizados com a FASC e com o Rotary Clube de Porto Alegre, ou seja, determinada quantidade de vagas está estabelecida em determinado convênio. Desta forma, a maior parte dos idosos é acolhida via gestão da FASC com a atuação conjunta da SPAAN, e apenas em torno de 10% das vagas (um total de quinze vagas na época da pesquisa) são de responsabilidade exclusiva da SPAAN e do Rotary.

O fluxo procedimental para o ingresso do idoso na SPAAN "via Rotary" ocorre da seguinte maneira: um associado "rotariano" do Clube de Porto Alegre manifesta a sua demanda por institucionalização de uma pessoa idosa diretamente à SPAAN - ao presidente em exercício e/ou à equipe de serviço social -; uma das assistentes sociais, encarregada da tarefa, realiza juntamente com um profissional de enfermagem, e em alguns casos com o médico, uma avaliação através de perguntas e aplicação de um formulário⁴⁵, coletando diversas informações acerca do idoso. Com o parecer positivo da Presidência da entidade, o idoso é para lá encaminhado e acomodado na ala que estará apta para atender às condições do grau de dependência que ele possui. A existência de uma reserva de vagas "da SPAAN", de acordo com os entrevistados, deve-se à decisão da Presidência da entidade, a qual é afiançada pelas assistentes sociais: acreditam que tal reserva deve ocorrer pois é o Rotary Clube de Porto Alegre é o fundador, administrador e mantenedor, em alguns aspectos, da SPAAN. Na visão de alguns funcionários, essa deve (como obrigação), reservar quinze vagas a pessoas idosas de famílias em que um ou mais de seus integrantes são "rotarianos": "[...] tirando aí 15 [vagas], como a gente é privado, a (como obrigação) é administrada pelo Rotary, existem algumas vagas por encaminhamento do Rotary. Porque não seria legal a gente não aceitar." (ENTREVISTADO 03 SPAAN, 2019).

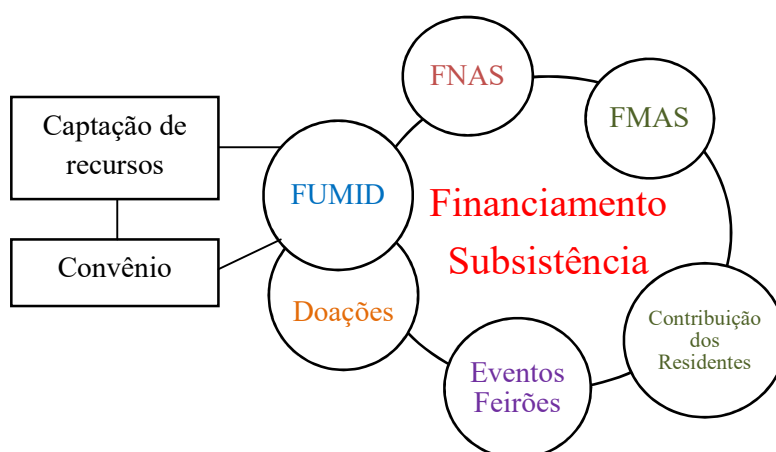
Quando eu já estava aqui, agora, eu comecei a pensar um pouco melhor sobre isso aqui: isso aqui é uma instituição do Rotary e eu não posso deixar isso aí só por conta da Prefeitura, porque se eu sou um rotariano que contribui pra SPAAN. Ele tá precisando colocar o pai dele que ficou viúvo ou a mãe que ficou viúva ou por outro

⁴⁵ Os seguintes itens constam nesse formulário, que foi adaptado de acordo com o utilizado pela FASC para o acolhimento institucional: informações sobre o responsável, o motivo para o acolhimento, as vulnerabilidades e riscos da renda (com especificações do tipo: Benefício de Prestação Continuada, aposentadoria, pensão, Bolsa Família, benefício eventual, auxílio familiar e geração de renda, entre outros), se o idoso é usuário das redes de assistência social e saúde, se possui convivência familiar (quantos familiares e se recebe visitas). Por fim o médico, o gerente técnico e o presidente escrevem os seus pareceres no próprio formulário.

motivo pra trazer alguém pra cá, eu não posso dizer: "Vai lá na FASC, te inscreve, fica na fila e depois...". Isso daqui é do Rotary, então eu vou ter que ter umas vagas que são minhas aqui dentro (ENTREVISTADO 04 SPAAN, 2019).

Já foi referida no capítulo anterior a existência de convênios entre a Prefeitura (por meio de algumas secretarias municipais em décadas passadas, e mais recentemente pela FASC) e a SPAAN para que idosos sejam acolhidos e cuidados institucionalmente. De acordo com o entendimento de todos os entrevistados, esse tipo de formalização acontece há muitos anos, embora eles não soubessem detalhar como isto ocorria (por exemplo, quantas vagas eram acordadas), até mesmo se realmente ocorria. Contudo, eles afirmaram categoricamente que o principal "elo" da relação era o financiamento público por meio de subvenções. Quanto aos convênios, foi constatado que eles iniciaram no começo dos anos 2000, sendo que, até o momento de finalização da pesquisa haviam sido firmados cinco convênios entre a SPAAN e a FASC (três em 2004 e dois em 2015⁴⁶). Recentemente, em 2015, foi formalizado um convênio com o COMUI (com recursos do FUMID), como resultado de um edital de chamamento público de projetos para a execução do acolhimento institucional de vinte e quatro idosos com grau três de dependência. Quanto ao financiamento e sustentabilidade da SPAAN para a execução do serviço de acolhimento ao idoso, da mesma forma que as outras entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, a instituição conta com as fontes indicadas na Figura 2, abaixo, para receber os recursos financeiros e materiais por exemplo, vestuário, alimentos, remédios, produtos de higiene e limpeza, dentre outros).

Figura 2 - Fontes de financiamento e subsistência da SPAAN para a execução do serviço de acolhimento institucional ao idoso



Fonte: Elaboração própria com base nas informações coletadas na pesquisa de campo.

⁴⁶O conteúdo desses convênios será examinado mais adiante nesta Dissertação de Mestrado.

Os recursos financeiros advindos do FNAS e FMAS são os contratualizados nos convênios com a FASC, em que a SPAAN recebe um valor mensal de acordo com o número de vagas acordado. Sobre estes repasses financeiros é importante sublinhar duas questões que estariam trazendo prejuízos ao funcionamento diário da entidade: (a) o atraso que vem ocorrendo há quase um ano; (b) a afirmação feita por todos os entrevistados de que os valores recebidos são insuficientes para fornecer os cuidados necessários e desenvolver as atividades previstas.

Não existe nenhum lugar que tenha vagas gratuitas conveniadas, o único recurso que a FASC tem para passar pra estas instituições é aquele valor irrisório, quanto que era na época... 50, 60, reais (ENTREVISTADO 01 FASC, 2019).

Principalmente o grau três a gente tem muita dificuldade, falta de repasse. Ano passado teve meses e meses com atrasos, sem repasses, assim, e atender grau três sai muito caro. A SPAAN ficou meses sem receber e daí depois nem tava acolhendo porque não recebia, né... Nem sei como que tá agora. Até final do ano tavam em dívida, a Prefeitura de meses, assim. [...] Mas tem isso sim, as instituições muitas vezes têm que lidar com falta de repasse ou pouco repasse. Porque assim, o repasse é bem baixo. Eu não lembro, teria que dar uma verificada nos valores, mas é pouco. E... Então, isso é uma das queixas que eles têm, assim. Por exemplo, quando a gente cobra a questão do plano de trabalho, que é previsto um [incompreensível] de RH, é previsto uma série de questões, eles alegam, isso, que com o recurso que recebem é difícil conseguir dar conta daquilo que é previsto. Então realmente isso é um problema (ENTREVISTADO 02 FASC, 2019).

[...] desde que iniciou o Estatuto do Idoso em 2003 a SPAAN vem com essa parceria com a FASC. Eu acho que é uma parceria porque o recurso que se repassa é muito irrisório, mais para atender a situação de vulnerabilidade mesmo, os casos são todos encaminhados de lá pra nós (ENTREVISTADO 03 SPAAN, 2019).

Vamos dizer assim, se tu tira fora o Fundo Municipal do Idoso. E fica pegando o que tinha antes e o que ainda tem hoje, são convênios com a Prefeitura que um deles dá dez mil reais por mês pra cuidar de tudo isso. O outro dá um valor semelhante, mas na soma desses valores todos... Eu vou exagerar pra não errar o número, mas não chega a trinta mil reais. Não chega... A nossa... [...] o nosso nível de custeio hoje passa dos trezentos mil mensais pra manter isso aqui funcionando com as condições que têm (ENTREVISTADO 04 SPAAN, 2019).

E, assim, ó, a questão dos repasses que não é suficiente pra dar conta dos gastos que se tem com idoso, a gente busca através de várias ações que feitas através dos feirões (ENTREVISTADO 05 SPAAN, 2019).

Uma das fontes de financiamento que repassa quantias significativas de recursos financeiros para a manutenção das atividades desenvolvidas é o FUMID. Ele administra recursos financeiros, doados por pessoas físicas e/ou jurídicas, que estão vinculados a projetos elaborados pela SPAAN e protocolados no COMUI. Tais projetos podem versar (ter objetivos) sobre financiamento para o cuidado dos idosos e até mesmo para reformas e construções de edificações. Cabe às entidades, neste caso a SPAAN, organizarem-se para a captação de tais recursos junto à população e empresas. Uma empresa, por exemplo, envia

uma determinada quantia de dinheiro para um projeto específico inscrito no COMUI. O FUMID funciona, assim, como um "espaço" de "armazenamento" e administração dos recursos.

Outro modo de financiamento da execução do serviço de acolhimento institucional é a contribuição mensal realizada pelos próprios idosos residentes. Aqueles que possuem aposentadoria ou são beneficiários do BPC repassam 70% dos valores recebidos para a SPAAN. Segundo um dos entrevistados, algumas ILPIs da cidade dependem substancialmente do repasse do BPC e das aposentadorias para o funcionamento das entidades, diferentemente da SPAAN, que tem maiores condições de captação de recursos. Porém, os entrevistados não desconsideram como importante esse pagamento, embora afirmem que ele não é suficiente para "pagar" pelo serviço ofertado.

Ah, a questão foi a seguinte: o "Seu" Emir veio pra cá e ele tinha um benefício previdenciário superior a 1,5 salários, tá? E ele pagava 75% do benefício previdenciário que é pouco, pra dizer assim... A pessoa contribui com 700 reais, quer dizer o salário é mil e o custo é 4 [mil] e 200... Os outros dinheiros eu tenho que arrumar aí [incompreensível], são cento e tantos aqui dentro, imagina. (ENTREVISTADO 04 SPAAN, 2019).

Uma questão relevante a considerar é que os usuários, em sua incontestada maioria, são pessoas em situação de vulnerabilidade econômica. Questionamos, então: a pessoa idosa, além de ter vivenciado riscos e violações sociais, deve contribuir com parte de sua renda diminuta quando se torna residente de uma ILPI executora de um serviço socioassistencial? Tem-se, podemos dizer, uma forma de proteção social realmente complexa e compartilhada: não somente o Estado, empresas e pessoas físicas financiam o serviço, mas também o próprio usuário. Tal contribuição por parte do residente à ILPI filantrópica está prevista no Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), o qual encarrega o CMAS ou o COMUI dos municípios de deliberar sobre como ocorrerá essa forma de pagamento, que não pode ultrapassar 70% do benefício previdenciário ou de assistência social. Na opinião de Camarano e Barbosa (2016), esta "brecha" existente no Estatuto do Idoso contraria um dos princípios basilares da assistência social regulamentado pela CF-88: a não contribuição por parte dos usuários para acessarem bens e serviços.

A assistente social encarregada da captação de recursos realiza e recebe, semanalmente, ligações telefônicas, bem como mensagens eletrônicas semanais de empresas "já parceiras" da SPAAN. Nestes contatos, ela manifesta e envia uma relação "daquilo que a entidade está precisando muito". Somando-se aos afazeres já citados, ela também é

responsável pelo convite e acompanhamento de pessoas e empresários interessados em realizar atividades de voluntariado na SPAAN, que envolvem o contato direto com os idosos residentes.

Através também das doações que eu peço através do telefone, através de empresas e de pessoas físicas que fazem o contato comigo, daí eu agendo, eles vêm e fazem festa, fazem baile, fazem eventos pro idoso, trazem alimentos. Porque daí eles perguntam: "Nome, o que a casa tá precisando?", aí eu mando a relação de tudo o que a casa precisa... É, eu que faço isso. É, alimentos, produtos de higiene pessoal, produto de limpeza, tudo isso eu encaminho praquela empresa que tá solicitando e quando ele vêm eles trazem tudo isso. Então isso é uma captação que além de assistente social eu sou captadora de recursos também... E eventos, que eu também... Eu adoro, adoro trabalhar com essas duas coisas (ENTREVISTADO 05 SPAAN, 2019).

Pode-se notar que, para se tornar uma Instituição de Longa Permanência para Idosos a SPAAN passou por diversas mudanças em praticamente todos os setores internos responsáveis pela realização do serviço de acolhimento institucional, em consonância com a trajetória da política federal e municipal de assistência social e com a regulamentação por legislações como as da ANVISA. Além disto, a entidade estabeleceu relação com outros órgãos públicos, como o Ministério Público, para a gestão interdisciplinar do serviço, bem como se empenhou em estreitar laços com as empresas a fim de complementar o seu orçamento, destinado não somente para as atividades já praticadas, mas, igualmente, para ampliar a sua estrutura física e o quadro de recursos humanos. Ademais, ao lado de uma "transformação" em quesitos quantificáveis (reformas de edificações, recursos financeiros e bens de subsistência aos residentes), devido à atuação de uma das assistentes sociais, os demais funcionários e a Presidência passaram a compreender que a SPAAN é executora de um serviço socioassistencial pertencente a certo nível de operacionalização da política municipal de assistência social, coordenada pela FASC. Desta forma, os integrantes da entidade passaram a percebê-la como fazendo parte de um arranjo institucional de provisão, que possui diversos atores, regras e leis, concernentes tanto à ampla política de assistência social quanto à política (mais específica) de cuidado e valorização da pessoa idosa no país.

7. PROVISÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL À PESSOA IDOSA: FUNÇÕES E PRÁTICAS DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Este trabalho vem destacando a importância da análise dos arranjos institucionais de proteção social, mais especificamente na provisão de determinado serviço socioassistencial, ao considerar que esta ocorre essencialmente devido à interação de diferentes instituições, conformando processos de atuações e normativas que buscam proteger indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade social. Tal provisão diz respeito, nesta Dissertação de Mestrado, à formalização da relação entre Prefeitura Municipal e ILPI (neste caso, a SPAAN), à forma de financiamento para a existência do serviço, à forma de acolhimento e ingresso das pessoas idosas ao serviço, bem como à sua regulação, aspectos que são examinados ao longo deste capítulo.

7.1 FORMALIZAÇÃO

O processo de formalização do serviço de acolhimento institucional ao idoso, um dos aspectos que também sacramenta a relação entre Prefeitura e SPAAN, entre os anos 1930 e 1980 era bastante simplório e limitado, indicando uma performance mais expansiva das próprias ILPIs: não ocorrera a criação de órgãos públicos municipais especializados para a gestão da assistência social, tampouco existiam normativas específicas quanto à definição do tipo de relação entre as partes, ao detalhamento funcional do serviço prestado pela SPAAN em consonância com a gestão pública correspondente, e à exposição das obrigações e garantias das instituições envolvidas. Durante esse primeiro período somente dois procedimentos formalizados indicam a pretérita ocorrência de uma relação estabelecida para a prestação conjunta de um serviço de acolhimento, porém, eles eram inespecíficos em relação ao ciclo de vida (conforme vimos na retrospectiva histórica da SPAAN, no começo de sua atuação como entidade ela acolhia pessoas de diversas faixas etárias). Outros procedimentos de formalização de vínculo entre instituições - como contratos e convênios - não foram identificados nesse primeiro período, apesar de, no tocante à história da SPAAN, terem sido obtidas informações de que ela mantinha uma estreita "parceria" com a Prefeitura para a institucionalização de pessoas de diferentes idades.

O documento de declaração de entidade de utilidade pública, regulamentado pela Lei Municipal nº 194/1949 (PORTO ALEGRE, 1949), pode ser considerado um indicativo inicial da existência de relação entre a SPAAN e a Prefeitura para uma possível parceria de execução do serviço de acolhimento, uma vez que às entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos interessa receber aporte financeiro público para executar determinado serviço socioassistencial. Naquela época tal declaração somente trazia a sanção pelo Prefeito Ildo Meneghetti, sem maiores detalhamentos sobre obrigações e outras condições da SPAAN como instituição de utilidade pública.

O segundo procedimento diz respeito às leis e decretos municipais de concessões de subvenções financeiras feitos pela Prefeitura em benefício da SPAAN⁴⁷: eles ocorreram nas décadas de 1940, 60, 70 e início da de 1980, em que alguns foram elaborados exclusivamente para a SPAAN e em outros constava uma relação de entidades privadas sem fins lucrativos (inclusive a SPAAN), com os respectivos valores das subvenções concedidas. Para ambos os casos de leis e decretos, os conteúdos tão somente diziam respeito aos nomes das entidades beneficiadas e respectivos valores. Na década de 1950 foram promulgadas duas leis exclusivas de renovação de subvenções sociais com duração de cinco anos para a SPAAN: Lei nº 1132/1953 (PORTO ALEGRE, 1953) e Lei nº 1886/1958 (PORTO ALEGRE, 1958). Até a década de 1990 as subvenções provinham da LBA e, segundo os entrevistados, a formalização da relação ocorria entre a própria LBA e a Prefeitura (a depender da década poderia ser através das Secretarias Municipais de Educação, Saúde ou Serviço Social, da FESC ou da FASC), e, desta forma, a SPAAN recebia os valores aprovados.

A LBA que dava sustentação pra SPAAN. Ela pagava algo em torno de três salários mínimos por idoso aqui, né, por morador e aquilo dava sustentação... Quando ele [Fernando Collor de Mello] termina com a LBA, ele congela os valores, sabe? (ENTREVISTADO 04 SPAAN, 2019).

Começou lá por 1998, 99, que aí começou os contratos. Começou a ter um documento... Antes o documento que tinha era da LBA. Era a LBA. Depois vem... Daí a partir daí a gente passou a ter os contratos (ENTREVISTADO 05 SPAAN, 2019).

A partir dos anos de 1990, o arranjo institucional de proteção social muda radicalmente em certos aspectos: as instituições do poder público municipal especializaram-se na gestão da política de assistência social (em consonância com a estruturação do SUAS no território brasileiro) e assim foram sendo criadas normativas de elegibilidade das entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, e de contratualização da sua relação com a

⁴⁷ Esse procedimento será mais bem detalhado no próximo subtítulo.

FESC e, posteriormente, FASC, configurando um "fluxo" de formalização do serviço de acolhimento institucional ao idoso. Por meio do exame do caso da SPAAN (porém ressaltado pela maioria dos entrevistados que tal "fluxo" ocorre/deveria ocorrer com todas as entidades que estivessem em processo de formalização de parceria) foi possível verificar que o processo ("fluxo") até o ano de 2018 ocorria da maneira a seguir descrita.

A Assessoria Jurídica pertencente à estrutura organizacional da FASC elaborava um Edital de Seleção Pública, especificando o serviço de acolhimento institucional ao idoso a ser executado em parceria e convocando uma ou mais ILPIs. Estas, para "concorrer" ao edital deveriam possuir inscrição no CMAS e certificado de entidade de utilidade pública de assistência social no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social, do extinto Ministério do Desenvolvimento Social. Após aprovação da/das entidades pelo órgão gestor e pelo CMAS, a Coordenação de Gestão de Convênios, pertencente à Direção Financeira da FASC, elaborava os documentos dos convênios, nos quais constam cláusulas que dispõem sobre as normas gerais, o objeto (número de vagas/idosos a serem acolhidos) - também denominado como "metas" -, o financiamento, o valor dos repasses dos recursos, as obrigações do órgão municipal e da ILPI, a obrigatoriedade de uma prestação de contas, as suspensões dos repasses, as denúncias e rescisões e o prazo de vigência. Importante destacar a questão do número de vagas/metas: de acordo com alguns entrevistados, tal quantidade era acordada com a SPAAN uma vez que dependia da capacidade e disponibilidade de vagas por ocasião da elaboração do convênio. Posteriormente, ambos os presidentes da FASC e da SPAAN ratificavam o conveniamento com suas assinaturas no documento. Apesar de constar, tanto no *site* quanto em outros documentos da FASC, a etapa de elaboração de um Edital de Seleção Pública para a celebração dos convênios, pelo menos nos últimos dez anos essa fase não ocorreu para a formalização de convênios de execução do serviço de acolhimento institucional ao idoso pela SPAAN:

No modelo que te mostrei, na parceria, mas não fizeram um chamamento público, porquê já tem há muitos anos direto com a instituição. Mas a partir de agora sim, se tiver, se mudar essa do governo nacional, se vai ser extinta, o quê que eles vão fazer, vai acabar cento e poucas vagas. Vão ter que fazer um chamamento público (Entrevistado 03 SPAAN, 2019).

Outra questão relacionada ao processo de formalização dos convênios é que apesar da existência⁴⁸ de uma normativa municipal que obriga a elaboração de plano de trabalho pelas entidades (que não foi elaborado pela SPAAN pelo menos nos últimos quinze anos),

⁴⁸ Decreto Municipal nº 11417/1996 (PORTO ALEGRE, 1996), ainda em vigor.

detalhando os objetivos e atividades para o serviço de acolhimento que estariam pleiteando e também como forma de prestação de contas, não foram encontrados dados que poderiam evidenciar a elaboração desse plano de trabalho. Ademais, os entrevistados não souberam informar se esse procedimento ocorrera no passado.

A SPAAN, nos últimos quinze anos, firmou seis convênios para a execução do serviço de acolhimento institucional ao idoso, alguns estabelecidos com a FASC (que possuem a mesma estrutura de cláusulas acima descrita) e outro de iniciativa do COMUI. Ver Quadro a seguir.

Quadro 12 - Convênios entre Fundação de Assistência Social e Cidadania e Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados - 2004 e 2015

Ano	Nº	Título	Nº de Vagas	Condições de saúde e vulnerabilidade	Período de Vigência	Valor Mensal	Órgão Financiador
2004	311	Serviços Assistenciais de Ação Continuada de Atenção ao Idoso	61	Independentes	01 de janeiro de 2004 a 31 de dezembro de 2004	R\$ 2.556,51 total	Fundo Nacional de Assistência Social
2004	369	Abrigo População Idosa	15	Situação de Rua	17 de junho de 2004 a 31 de dezembro de 2004	R\$ 158,18 <i>per capita</i>	Fundo Municipal de Assistência Social
2004	310	Serviços Assistenciais de Ação Continuada de Atenção ao Idoso - Atendimento Integral Institucional	112	Dependentes	01 de janeiro de 2004 a 31 de dezembro de 2004	R\$ 6.815,20 total	Fundo Nacional de Assistência Social
2015	122	Acolhimento Institucional para Idosos	15	Vulnerabilidade e Risco	N/A	R\$ 8.122,89 total	Fundo Municipal de Assistência Social
2015	128	Serviços Assistenciais de Ação Continuada de Atenção ao Idoso - Atendimento Integral Institucional	112 e 61	Dependentes e Independentes	De um ano, retroagindo seus efeitos a 01 de maio de 2015	R\$ 6.815,20 para idosos dependentes - R\$ 3.050,00 para idosos independentes	Fundo Nacional de Assistência Social
2015	1	Atendimento a Idosos com Grau de Dependência III	24	Dependentes	De um ano - 22 de fevereiro 2016 a 22 de fevereiro de 2017	R\$ 3.500,00	Fundo Municipal do Idoso

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos dos convênios firmados para com a FASC e COMUI.
N/A: Não se aplica.

O COMUI possui a prerrogativa de elaborar Editais de Chamamento Público para o recebimento de projetos a serem financiados e geridos pelo FUMID. Em 2015, o Conselho

elaborou um Chamamento Público direcionado à execução de acolhimento institucional ao idoso com grau três de dependência, em que puderam concorrer ILPIs que possuíam registro no próprio COMUI e no CMAS. O edital trazia as disposições e documentos que as entidades deveriam aceitar, elaborar e enviar: I) Projeto (desde os dados e histórico da entidade, até justificativa, cronograma e orçamento); II) Plano de aplicação de recursos; III) Certidões negativas da Receita Federal, FGTS, Certidão negativa de débitos trabalhistas e tributos municipais; IV) CNPJ atualizado e V) Ata de eleição da atual diretoria. Além desses documentos obrigatórios, constavam diversas disposições às ILPIs escolhidas, assim como regramentos quanto ao acolhimento de idosos e o tipo de supervisão, por exemplo: idosos residentes são aqueles encaminhados, prioritariamente, pelo MP para o "fluxo" de acolhimento da FASC, a supervisão realizada pelo COMUI por meio de visitas às ILPIs e de relatórios de acompanhamento da situação de saúde (e outras) dos idosos, etc.

Verificou-se, ademais, que provavelmente houve (apesar de não confirmado por alguns entrevistados) um processo de renovação de três convênios - Convênio nº 311/2004 (PORTO ALEGRE, 2004a), Convênio nº 310/2004 (PORTO ALEGRE, 2004b) e Convênio 369/2004 (PORTO ALEGRE, 2004c) – firmados entre os anos 2004 e 2015. O perfil dos destinatários de todos os convênios, que são as pessoas idosas, enquadrava-se no público-alvo do serviço de acolhimento institucional ao idoso tipificado pela PNAS e pelo SUAS (idosos em situação de vulnerabilidade social e econômica e com diferentes graus de dependência). Todavia, conforme informado no capítulo anterior, a SPAAN possui uma capacidade total de 152 residentes, número inferior ao número de vagas previstas nos convênios do ano de 2015, indicando que a entidade não implementa a quantidade de vagas previstas nos respectivos convênios.

Esta constatação sobre o preenchimento integral das vagas acordadas, foi confirmada por um dos entrevistados:

Aí a gente faz um convênio e de onde que vem os dez mil: é um convênio que eles fazem e tu diz assim, eu ofereço tantas vagas... Aqui chegou a oferecer 188 vagas e eu sei que teve 162 aqui dentro, não sei como, mas tinham 162 aqui dentro. Então, ainda hoje tá lá 188 vagas. Eu acho o seguinte: como não podia aumentar o valor, se tu aumenta um pouco aqui tu tem que aumentar pras creches, tem que aumentar pra tudo, porque a Prefeitura funciona assim, então vamos aumentar o número de vagas. Quer dizer, vamos fazer mentira aqui... E eu já mandei dois ofícios lá pra Prefeitura porque eu quero diminuir o número de vagas... E quero diminuir (ENTREVISTADO 04 SPAAN, 2019).

Tal procedimento de "conveniamiento" descrito acima foi praticado até o ano de 2017, a partir daí o município de Porto Alegre vem implementando o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (PORTO ALEGRE, 2017), o qual busca trazer um regramento jurídico para a formalização de parcerias entre administração pública e organizações sociais, para a prestação conjunta de atividades e serviços à população. Diferentemente da modalidade de convênios e do "fluxo" acima descrito, o MROSC, quando implementado e executado, busca essencialmente subdividir as parcerias entre órgãos públicos e entidades/instituições sem fins lucrativos em três tipos ("Termo de Colaboração", "Termo de Fomento" e "Acordo de Cooperação"); estabelecer a exigência ou não da realização de Chamamento Público de organizações sociais de acordo com o tipo de parceria e a área de incidência dos serviços e atividades a serem executados; exigir a elaboração de Plano de Trabalho pelas organizações e suas análises por órgãos municipais, contendo: a forma como se procederá os repasses de recursos financeiros, a forma de execução da avaliação e monitoramento por meio de visitas e análise do cumprimento ou não dos objetivos colocados nos Planos de Trabalho e nos documentos de celebração das parcerias e da prestação de contas por parte das organizações sociais.

Estando ainda em fase de implementação no município, o MROSC foi citado e analisado por alguns entrevistados, que acentuaram as suas diferenças para com o "conveniamiento". Em sua maioria, comentaram que ocorreram e ainda ocorrerão mudanças no processo de formalização do serviço de acolhimento institucional, e também quanto à "convivência" entre as duas instituições.

Com o Marco Regulatório agora as instituições tem que comprovar que estão utilizando aquele recurso pra um número que vagas. Aí de maneira geral, assim. Então, se tem 50 metas, 50 vagas, e tu tá usando só 30 ela tem que comprovar. Ela tem que dar conta. É... do uso daquele recurso. Então, mas não é... não tem essa variação assim... Ah, um mês tu recebe tanto.... Não, tu vai receber o que está estabelecido mensalmente (ENTREVISTADO 01 FASC, 2019).

E ele [MROSC] vem acho que no sentido de contribuir para essa relação, assim. Porque ali dentro prevê uma série de... De forma de trabalhar, que é necessária e que precisa organizar nas instituições. Então assim, tanto pra FASC ter isso claro, quanto pras instituições. Então se o Marco Regulatório nesse sentido ele veio porque ali tá a questão do plano de trabalho, a questão dos recursos, a questão das orientações técnicas, quais as legislações que precisam ser seguidas. Então nesse sentido ele vem, né, veio a contribuir. Só que é um momento novo, assim, ao longo de 2018 muito se discutiu sobre isso, muitas dúvidas de ambas as partes, assim, em relação ao Marco Regulatório, como implementar. Isso, assim, nos serviços... E como fazer as adaptações (ENTREVISTADO 02 FASC, 2019).

O processo de formalização da relação entre SPAAN e Prefeitura Municipal (mas também para com outros órgãos, após o seu surgimento), como um momento crucial para a provisão do serviço de acolhimento institucional ao idoso, modificou-se e se complexificou ao longo dos últimos 70 anos, porém, em alguns períodos a mudança foi mais substancial do que em outros. No primeiro período, dos anos de 1930 a 1980, somente as leis e os decretos municipais de concessão de subvenções regravam a citada relação, acompanhando o contexto nacional de provisão de vários serviços, além do acolhimento institucional ao idoso (MESTRINER, 2008). Nesse período a ação do Estado foi incremental, e até mesmo classificada como "ajuda" às entidades (à SPAAN), respaldando-as, dentro da prática da benemerência e "higienização" social da cidade de Porto Alegre (PREDEBON, 2011).

Já entre os anos de 1990 a 2018, corroborando a análise de Couto *et al.* (2006; 2010), ocorreram algumas mudanças substanciais na forma de se construir a formalização, ou seja, foi estabelecido um "fluxo" da prática do "conveniamiento", comandado pela estrutura interna da FESC/FASC. Dentro dele, as ILPIs começaram a ter que cumprir diversas etapas e protocolos para, enfim, executarem o serviço de acolhimento com o aporte financeiro municipal. Tal procedimento, até os anos de 2017/18 parece refletir os regramentos e leis federais de regulamentação e institucionalização (lenta) da política nacional de assistência social, mas que até o MROSC (PORTO ALEGRE, 2017) não detalharam processualmente como tal formalização deveria ocorrer. Além disto, a não realização de um edital de chamamento público parece transmitir uma concepção bastante "contratualista" da relação, até mesmo do próprio arranjo institucional de proteção social. Pois, naquele documento poderiam estar explicitados os objetivos do serviço, a (re)afirmação de que é parte integrante de um sistema que intenta (pelo menos possui o propósito) implementar a assistência social como direito (e não caridade) e estabelece os critérios de elegibilidade das ILPIs. De forma incontestável, acreditamos que o simples fato de existir um documento/regramento não significa a automática implementação e execução daquilo que fora previsto, todavia, ele pode representar um mecanismo de incentivo e um parâmetro para a implementação e execução do serviço de acolhimento institucional ao idoso. Ademais, é essencial aos arranjos institucionais de políticas públicas a elaboração de regramentos, tanto para explicitação do objeto (no caso o serviço de acolhimento) quanto como mecanismo de gerência e regulação (questão que ainda será exposta e debatida neste capítulo).

O MROSC, por sua vez, de acordo com seu conteúdo e as opiniões de alguns entrevistados, veio para "regrar" de forma mais veemente a formalização da relação entre

Prefeitura/FASC e as ILPIs, exigindo o detalhamento de como o serviço "deveria" ser executado pelas entidades e tornando obrigatório o edital de chamamento público.

7.2 FINANCIAMENTO

O financiamento como função e atividade conjunta de diferentes atores e instituições para a provisão do serviço de acolhimento institucional ao idoso foi mudando substancialmente desde a metade do século passado, congregando novas formas e aperfeiçoando antigas práticas de arrecadação e repasse de recursos financeiros e bens. O caso da SPAAN, como entidade mobilizada e parceira da Prefeitura, é paradigmático para demonstrar como o processo de financiamento do serviço de acolhimento institucional ao idoso ocorria e ainda ocorre no município de Porto Alegre.

Desde o início da atuação da SPAAN no campo do assistencialismo - uma assistência marcada pela caridade e benemerência às pessoas vulneráveis - e, posteriormente, no começo do desenvolvimento da política de assistência social em Porto Alegre, três formas de financiamento eram realizadas. Ao longo do tempo, diversas pessoas e instituições - públicas e privadas - mobilizaram-se e/ou foram mobilizadas e tiveram suas performances transformadas para a constituição dessas três formas de financiamento.

Conforme demonstrado no capítulo anterior, a SPAAN dependia quase exclusivamente para manter suas atividades administrativas e as ações de caridade, das mensalidades pagas por seus associados e das doações de recursos financeiros e itens para subsistência (roupas, comidas, móveis, materiais de limpeza e de higiene, entre outros). Juntamente às doações e mensalidades, as subvenções repassadas pela Prefeitura de Porto Alegre agregavam substancial montante de recursos, como exposto anteriormente, elas começaram na década de 1930 e perduraram até a década de 1980, porém, não foi possível discriminar quais subvenções provinham do orçamento municipal e quais eram repasses da LBA - a qual, de acordo com dois estudos (FONTENELE, 2016; FONSECA; ALMEIDA, 2016), além das informações obtidas nesta pesquisa, realizava repasses para entidades sem fins lucrativos e para a Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Uma constatação interessante é que alguns repasses de convênios atuais realizados pela FASC para a SPAAN ainda são informados como oriundos da LBA, extinta na década de 1990, conforme veremos adiante.

Quanto às subvenções realizadas pela Prefeitura, elas se distribuíram ao longo das décadas de 1940 a 1980⁴⁹, conforme se identifica no quadro a seguir.

Quadro 13 - Subvenções realizadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre à Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados - 1946 a 1981

Ano	Modalidade Jurídica	Nº/Ano	Modalidade de Transferência de Recursos	Valor Repassado	Órgãos Municipais Envolvidos
1946	Decreto	328/1946	Concessão	Cr\$20.000,00	Não consta
1953	Lei	1132/1953	Renovação	Cr\$ 200.000,00	Não consta
1958	Lei	1886/1958	Renovação	Cr\$ 200.000,00	Não consta
1963	Lei	2628/1963	Concessão	Cr\$ 1.200.000,00	Não consta
1964	Decreto	2877/1964	Concessão	Cr\$ 8.000	Não consta
1965	Decreto	3130/1965	Concessão	Cr\$ 40.000,00	Não consta
1967	Decreto	3560/1967	Concessão	Cr\$ 135,00	Não consta
1967	Decreto	3622/1967	Concessão	NCr\$ 87.000,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Educação e Cultura
1968	Decreto	3729/1968	Concessão	NCr\$ 160,00	Não consta
1968	Decreto	3796/1968	Concessão	NCr\$ 5.000,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Educação e Cultura
1968	Lei	3193/1968	Concessão	NCr\$ 1.200,00	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
1969	Decreto	3920/1969	Concessão	NCr\$ 120,00	Secretaria Municipal da Fazenda
1970	Decreto	4192/1970	Concessão	Cr\$ 130,00	Secretaria Municipal da Fazenda
1970	Decreto	4200/1970	Concessão	Cr\$ 9.000,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Educação e Cultura
1971	Decreto	4357/1971	Concessão	Cr\$ 150,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Educação e Cultura
1972	Lei	3681/1972	Concessão	Cr\$ 50.000,00	Secretaria Municipal da Fazenda
1972	Decreto	4596/1972	Concessão	Cr\$ 300,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Educação e Cultura
1973	Lei	3827/1973	Concessão	Cr\$ 3.600,00	Secretaria Municipal da Fazenda

Continua para segunda parte.

⁴⁹Os dados referentes às subvenções repassadas à SPAAN no período citado foram coletados no Sistema Integrado de Referência Legislativa (SIREL) da Procuradoria Geral do Município. Assim, apesar de se ter a informação de que tais subvenções iniciaram na década de 1930, o SIREL somente disponibilizou documentos referentes à década de 1940 em diante.

Ano	Modalidade Jurídica	Nº/Ano	Modalidade de Transferência de Recursos	Valor Repassado	Órgãos Municipais Envolvidos
1973	Lei	3847/1973	Concessão	Cr\$ 72.000,00	Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social / Secretaria Municipal da Fazenda
1973	Lei	3854/1973	Cancelamento	Cr\$ 1.862,71	Secretaria Municipal da Fazenda
1974	Decreto	5000/1974	Concessão	Cr\$ 400,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Educação e Cultura
1975	Decreto	5327/1975	Concessão	Cr\$ 24.000,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social
1975	Decreto	5296/1975	Concessão	Cr\$ 300,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Educação e Cultura
1976	Decreto	5671/1976	Concessão	Cr\$ 30.000,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social
1976	Decreto	5626/1976	Concessão	Cr\$ 400,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Educação e Cultura
1977	Decreto	6149/1977	Concessão	Cr\$ 600,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Educação e Cultura
1978	Decreto	6427/1978	Concessão	Cr\$ 1.900,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Educação e Cultura
1978	Lei	4501/1978	Cancelamento	Cr\$ 518,40	Secretaria Municipal da Fazenda
1979	Decreto	6968/1979	Concessão	Cr\$ 30.000,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social
1979	Lei	4632/1979	Concessão	Cr\$ 15.000,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Planejamento
1980	Decreto	7519/1980	Concessão	Cr\$ 31.200,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social
1981	Lei	5040/1981	Concessão	Cr\$ 340.000,00	Secretaria Municipal da Fazenda / Secretaria Municipal de Planejamento

Fonte: Elaboração própria a partir de Leis e Decretos Municipais de concessão de subvenções sociais obtidos no SIREL da Procuradoria Geral do Município.

Examinando-se o Quadro acima, o primeiro destaque a ser feito é sobre o período de anos em que as subvenções ocorreram. Até o começo dos anos de 1960 parece ter havido uma lacuna no repasse das mesmas, uma vez que na década de 1940 somente uma foi realizada e na década de 1950 foram renovadas duas delas. Outra questão diz respeito à quantidade de subvenções que ocorreram em um mesmo ano, indicando que a Prefeitura não somente mantinha uma regularidade anual, mas também chegava a repassar valores diferenciados, de duas a três vezes ao ano. O segundo destaque relaciona-se com os valores das subvenções, por vezes elevados e em alguns anos bastante diminutos. Além disto, os documentos que formalizavam as subvenções não trazemos seus objetivos e justificativa, no sentido de vincular o dinheiro a atividades que a SPAAN se propunha a praticar, portanto, não se pode deduzir para "o quê" seriam utilizados os valores menores e maiores, assim como não se sabe se as subvenções provinham de contratos realizados ou eram de iniciativa do Legislativo Municipal. O que se pode afirmar é que não havia publicização de dados públicos por parte da Prefeitura e das Secretarias Municipais envolvidas. O terceiro destaque está relacionado com as duas Secretarias Municipais que se "revezavam" na gestão dos serviços de assistência social executados por variadas entidades (conforme já descrito anteriormente): a de Educação e Cultura, até metade da década de 1970, e a de Saúde e Serviço Social, até os anos 80. Isto acompanha o contexto nacional de atenção tardia das administrações públicas à gestão por um órgão próprio de assistência social/serviço social – incluindo o financiamento dos serviços -, demonstrando que este setor de políticas sociais em Porto Alegre esteve atrelado até a década de 1990 à educação ou à saúde.

A partir da década de 1990, o financiamento muda radicalmente, momento em que inicia uma complexificação da atuação do poder público na gestão financeira dos serviços socioassistenciais, além do protagonismo da sociedade civil organizada, por meio do Conselho Municipal de Assistência Social e do Conselho Municipal do Idoso, que passou a participar dessa gestão. Ademais, as próprias entidades, no caso a SPAAN e seu mantenedor, o Rotary Clube, continuam a se mobilizar para expandir os seus orçamentos por meio de eventos e captação de recursos junto a empresas e pessoas físicas.

O poder público municipal no começo dos anos de 1990 regulamentou a política de assistência social, com a criação do Fundo Municipal de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistencial. Embora evidências (dados e percepção dos entrevistados) confirmem o funcionamento do FMAS logo após a sua criação, no período citado não foi possível verificar as receitas e despesas em relação aos convênios estabelecidos entre a FESC

e a SPAAN⁵⁰. Os repasses financeiros oriundos do orçamento municipal e realizados via FMAS passaram a estar vinculados, obrigatoriamente, a um convênio, o qual estabelece o objetivo da parceria entre FESC/FASC e a SPAAN, as metas a serem cumpridas pela entidade e o valor mensal a ser repassado. O governo federal, da mesma forma, através do Fundo Nacional de Assistência Social, financiou alguns convênios firmados entre FASC e SPAAN, em que os recursos foram repassados via FMAS. Conforme mencionado na seção anterior, recursos oriundos da LBA existiam até recentemente, tendo sido utilizados pelo FNAS, em 2015, para financiar um convênio da FASC/SPAAN: o de nº 128/2015 (PORTO ALEGRE, 2015c) para execução de Serviços Assistenciais de Ação Continuada de Atenção ao Idoso - Atendimento Integral.

De iniciativa e então responsabilidade do Conselho Municipal do Idoso de Porto Alegre, o FUMID (criado em 2011) passou a funcionar como um mecanismo de gerência e repasse dos recursos financeiros captados pelas ILPIs que destinam suas atividades ao acolhimento e cuidado ao idoso na cidade, como a SPAAN. Conforme já comentado anteriormente, a SPAAN possui dois projetos inscritos no COMUI e ativos no FUMID (vide quadro 14): um deles objetiva manter a execução do serviço de acolhimento institucional ao idoso e o outro visa reformar a instalação elétrica das edificações da entidade.

Quadro 14 - Projetos e Programas da SPAAN Inscritos no COMUI para Captação de Recursos através do FUMID de Porto Alegre - 2012 e 2018

Ano	Início	Término	Projeto	Total Esperado de Arrecadação	Total Arrecadado até 2019
2012	2012	2020	Tem por objetivo dar continuidade ao conjunto de ações aprovadas pela Diretoria e Conselheiros da SPAAN e colocadas em execução em parceria com diversas empresas e pessoas físicas que nos apoiam como investidores sociais. Nosso planejamento de longo prazo que foi iniciado em 2012, quando da aprovação do primeiro projeto no COMUI e terá a continuidade necessária para atender todos os objetivos traçados.	R\$ 10.610.557,00	R\$ 5.981.583,20
2018	2018	2021	Visa implantar rede de SPDA - Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (para-raios) - em 8 prédios do complexo da SPAAN, o que proporcionará maior segurança a uma média diária de 438 pessoas que circulam nas dependências da entidade.	R\$ 493.000,00	R\$ 1.300,00

Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pelo Sistema de Doações Web do FUMID e Prefeitura Municipal de Porto Alegre

⁵⁰ Os sites oficiais da Prefeitura Municipal, com seus bancos de dados de transparência pública de receitas e despesas, não disponibilizam informações pretéritas à primeira metade dos anos 2000.

Um destaque sobre o financiamento via intermediação do COMUI e pelo FUMID foi feito por dois entrevistados, ao afirmarem, categoricamente, que "se não fosse" esta forma de obtenção de recursos financeiros a SPAAN não teria condições de acolher e cuidar de idosos com grau dois e três de dependência. Junto a isto, um desses entrevistados chegou a enfatizar que, antes da regulamentação do FUMID, em 2011, o COMUI não ocupava um protagonismo na produção das políticas públicas à pessoa idosa na cidade, eis que o seu papel era limitado, tanto na defesa dos direitos da pessoa idosa quanto no apoio financeiro de projetos e serviços das entidades de assistência social sem fins lucrativos voltadas a este segmento, a exemplo das ILPIs. Ele argumentou, portanto, que foi só a partir da regulamentação daquele Fundo que o COMUI começou a desenvolver o seu papel e atuação de forma mais concreta e "a favor" das demandas das ILPIs e dos idosos: "E o Conselho Municipal do idoso se torna uma coisa necessária quando vai se falar de Fundo do Idoso. Tem que se ter o conselho municipal do idoso, que vai fazer a gestão desse fundo." (ENTREVISTADO 04 SPAAN, 2019). Este trecho de entrevista esclarece o seu posicionamento:

O Conselho do Idoso não funcionava direito. Funcionava precariamente... É, ele tinha uma sala nos altos do Mercado Público e às vezes a gente ia lá levar alguma coisa e não tinha ninguém lá. Era uma estagiária, a estagiária cobria um determinado número de horas, então [o] negócio não funcionava direito. Mas tinham pessoas que presidiam o Conselho e se reuniam algumas vezes, mas não era uma coisa consolidada assim, era muito frágil. E ninguém dava muita bola pro Conselho. O Fundo Municipal do Idoso... A ascensão do Fundo... Eles dão corpo pra essas duas instituições, que seja o Fórum e o Conselho Municipal do Idoso, por que? Porque tem dinheiro. E: "Ah, só porque tem dinheiro?" Sim, nada se faz sem dinheiro. Tem que ter dinheiro. Pra qualquer organização que tu vá tem que ter dinheiro. (ENTREVISTADO 04 SPAAN, 2019).

Dessa forma, nos últimos quinze anos, a SPAAN mobilizou-se, principalmente, com a atuação de duas pessoas de sua administração - o presidente e uma assistente social - para a divulgação da entidade como forma de captação de recursos de empresas e pessoas, descrevendo as atividades de acolhimento, cuidado e lazer prestados aos idosos, bem como as necessidades e demandas, principalmente emergenciais, que a entidade possui. Segundo os relatos de entrevistados, quando a SPAAN consegue estabelecer uma relação com determinada empresa, a entidade informa que as doações em dinheiro devem ser feitas no FUMID, ficando a critério do doador selecionar o projeto no qual será aplicado o recurso.

Então esse projeto depois de aprovado é conseguido uma carta de captação, que autoriza a captação dos recursos por nós. Então eu tenho uma carta de captação de recurso para fazer essas coisas do projeto que foi aprovado, então com essa carta e com esse projeto, tudo publicado no diário oficial, eu vou nas empresas, bato na porta e digo "nos ajudem", [...] "A gente vai ajudar vocês com "x" dinheiro", vai na conta e daqui libera, traz pra cá e eu tenho que fazer os acertos e compras... Comprar

as camas, com aquele dinheiro, se eu conseguir captar todo. Se eu conseguir captar uma parte, o que esse dinheiro... Não deu pra fazer essa reforma, mas deu pra fazer a cerca, comprar algumas camas, deu pra comprar uma máquina de lavar roupa. Vou fazendo o que que tá dentro do projeto (ENTREVISTADO 04 SPAAN, 2019).

Existe uma preocupação por parte da Presidência da entidade de que todos aqueles (tanto pessoas quanto empresas) que manifestaram interesse em "ajudar"/doar -, conheçam a entidade, promovendo-se visitas para conhecer a estrutura física, os residentes e até mesmo os funcionários. Além disto, ele incentiva que doadores acompanhem as atividades desenvolvidas com os idosos e a prestação de contas, cujo demonstrativo contábil é divulgado no *site* da SPAAN.

Nós tivemos aqui uma empresa que fez uma doação e disse: "Ó, nós vamos fazer uma doação porque em função do mês do idoso a gente vai ajudar a entidade". E eu falei: "Vocês conhecem a entidade que vão doar?" E eles: "Mas é só uma vez hein!" E a gente: "Tá, muito bem, obrigado. Mas vocês conhecem a entidade que vocês vão ajudar?". "Não!" E eu: "Se eu fosse vocês, a empresa de vocês tá botando dinheiro, se eu fosse vocês eu ia querer conhecer pra onde esse dinheiro tá indo". Ai eles vieram pra cá, bem no início dos nossos projetos... Dois anos depois voltaram aqui e disseram: "Não acredito que eu estou vendo aqui!". Foi a resposta, assim. A pessoa tinha presente como que era, assim como você, e então ela perguntou: "Quando é que terminaria o mandato, termina quando? Pode ter reeleição", com aquela confiança na gente, sabe? Mas assim como poderia ter em outros presidentes... Você é uma marca da entidade... E graças a isso... Eu tô dando um pulo aí né, é que a gente ano após ano, a gente foi concluindo um projeto e depois começando outro e tudo o que você vê de reforma é fruto da ajuda das empresas, principalmente as grandes empresas através da doação do 1% do imposto de renda para a nossa entidade pra poder fazer tudo isso aí (ENTREVISTADO 04 SPAAN, 2019).

E, assim, ó, a questão dos repasses que não é suficiente pra dar conta dos gastos que se tem com idoso, a gente busca através de várias ações [são] que feitas através dos feirões, que agora sexta e sábado vai ter... Esses feirões são tradicionais [...] (ENTREVISTADO 05 SPAAN, 2019).

Junto ao aporte financeiro público, como visto, outras formas existem neste arranjo institucional que visa proteger os idosos em situação de vulnerabilidade social e econômica. E justamente por possuir esse objetivo, o arranjo vai se transformando ao longo dos últimos 70 anos com o intuito de aumentar as receitas para a execução do serviço de acolhimento institucional ao idoso, aqui exemplificada pela atuação da SPAAN. Tal mudança ocorreu significativamente via acréscimo de instituições e formas de financiamento, com destaque para a ação da SPAAN na busca de outros parceiros financiadores. Vimos que para que uma ILPI consiga variados parceiros financiadores é necessário ter diferentes capacidades e habilidades, o que obviamente variará de entidade para entidade. Cumpre papel essencial, aqui, o Rotary Clube de Porto Alegre, a instituição "por trás" da SPAAN, enquanto promotor da imagem da entidade e alcançando diversas empresas, pessoas do meio futebolístico,

artístico e midiático, o que aumenta as possibilidades de a SPAAN obter os recursos financeiros e materiais que necessita.

Outro aspecto importante sobre o financiamento da provisão do serviço de acolhimento refere-se aos valores insuficientes para subsidiar as atividades de cuidados para cada idoso e os atrasos sistemáticos nos repasses financeiros de parte da PMPA. São pontos de tensão para os gestores da FASC e da SPAAN, uma vez que ambos têm consciência desta realidade, inclusive a relatando e denunciando, chegando ao ponto de a SPAAN solicitar uma redução das vagas acordadas nos convênios, indicando que a "perda" dos valores das vagas retiradas não afetaria sobremaneira o orçamento da entidade. Um dos entrevistados relatou que outra ILPI, que já havia realizado convênio com a FASC não o renovou porque avaliara que não "valeria a pena" acolher idosos "via FASC" devido aos baixos valores dos repasses. Tal situação indica que, apesar do gasto público na assistência social ter aumentado em vinte anos, inclusive para o serviço de acolhimento institucional ao idoso os repasses (via FNAS ou FMAS), os recursos obtidos são suficientes, sozinhos, para cobrir os gastos com as atividades. Assim, as ILPIs, especialmente a SPAAN, necessitam realizar diversas ações para conseguir um aporte financeiro mínimo para, ao menos, manter as atividades de cuidado.

Ao mesmo tempo em que foi possível visualizar a conformação do arranjo institucional de proteção social identificando-se as instituições envolvidas e suas ações para o financiamento do serviço de acolhimento institucional ao idoso, também interessa verificar como tais ações são realizadas, o porquê delas serem feitas e os eventuais constrangimentos. São ações que por vezes envolvem a ação conjunta de instituições - por exemplo, SPAAN, empresas e pessoas físicas e COMUI/FUMID -, aportando recursos financeiros e materiais (repasses e doações), as quais foram se alterando e se aperfeiçoando desde a década de 1930. Ao mesmo tempo, tais ações refletem tensões e constrangimentos do insuficiente repasse público - dever da União, estados e municípios - para garantir uma proteção social mínima, enquanto direito, às pessoas idosas em situação de vulnerabilidade.

7.3 ACOLHIMENTO

Para identificar e compreender como tem ocorrido a identificação e acolhimento de idosos em situação de vulnerabilidade social e econômica, esta prática foi dividida

temporalmente, entre o começo da atuação caritativa, e praticamente solitária da SPAAN, e a estreita relação com órgãos públicos municipais e de justiça.

A partir da reconstrução da história da SPAAN no capítulo anterior, constatou-se que o acolhimento, durante muitos anos, foi uma prática pouco compartilhada entre diferentes instituições, demarcando a atuação expansiva da entidade, que pode estabelecer os seus próprios critérios de elegibilidade de quem poderia ser residente e como esse viveria no ambiente de institucionalização "oferecido" pela entidade. Nesse primeiro período, praticamente a única instituição a estabelecer uma relação de "parceria" com a SPAAN, especialmente para identificação, repressão e, então, acolhimento de pessoas consideradas indigentes e pobres, foi a polícia, uma vez que ao patrulhar a cidade identificava os "miseráveis" e "pedintes", e assim os encaminhava às instituições filantrópicas. A SPAAN, em específico, possuía uma Comissão de Sindicância presidida, quase sempre, por um delegado da Delegacia de Costumes (PREDEBON, 2011). Todos os indivíduos, de várias idades, considerados pela Comissão como "verdadeiramente" miseráveis e sem nenhum vínculo familiar eram encaminhados à "Chácara da SPAAN", pois "[...] era "preferível abrigá-los em modestas instalações, ao deixá-los ao relento, às intempéries, abandonados, sem uma única esperança de poderem, em melhores dias, viverem com higiene e relativo conforto." (SPAAN, 1950, p. 1 *apud* PREDEBON, 2011).

A própria autora coloca em seu trabalho, delimitado às décadas de 1930 e 1940, que provavelmente tais critérios de elegibilidade perduraram por mais algum tempo e não se sabe a razão da escolha da instituição por se especializar, mais tarde, na atividade de acolhimento e cuidado aos idosos, até porque não foram encontrados outros estudos de reconstrução histórica da SPAAN, além do já citado (PREDEBON, 2011)

Considerando-se as limitações da presente Dissertação de Mestrado em alcançar a história pretérita, descreve-se e se traça considerações sobre o acolhimento realizado a partir das décadas de 1990 e de 2000. Nesse período, dois acontecimentos no campo da gestão da assistência social municipal proporcionaram uma mudança radical no processo de acolhimento, dando a ele uma condição de "fluxo" em que transitam diferentes instituições para a identificação, classificação e encaminhamento de idosos que possam estar entre os elegíveis para o serviço em questão. Tal "fluxo", ao mesmo tempo, elucida os variados problemas e situações complexas da prestação desse serviço: o número insuficiente de entidades e vagas perante o crescimento da demanda por institucionalização de idosos, a intersetorialidade ainda em fase inicial mas deveras requisitada, bem como os desafios das

relações estabelecidas entre as instituições, especialmente no encontro entre objetivos e concepções divergentes (entre o que "deveria ser" e o que realmente "é" o serviço de acolhimento).

O acolhimento a idosos durante os anos 1990 era realizado por diferentes instituições, porém o "fluxo" praticado por elas foi qualificado como "desorganizado" pela maioria dos entrevistados, por não haver normatizações procedimentais municipais sobre como deveria ocorrer tal atividade. Além disso, os entrevistados entendem que as instituições envolvidas nesse processo não possuíam relações estreitas entre si, ao contrário, o "fluxo" ocorria em "pares" e não possuía uma única "porta de entrada", mas três. Com estas três entradas,, até a metade dos anos 2000 o acolhimento ocorria da maneira descrita na sequência.

A SPAAN, como entidade sem fins lucrativos com autonomia administrativa e decisória, realizava o seu próprio processo de acolhimento de idosos em uma situação: solicitação de vaga por parte de familiares ou pessoas legalmente responsáveis pelo idoso. Bastante comum era (e ainda o é), o recebimento, por parte da equipe do Serviço Social da entidade, de ligações telefônicas e visitas de jovens adultos ou adultos solicitando uma vaga para um familiar ou amigo idoso. As motivações podem ser inúmeras, mas conforme já exposto neste trabalho, o contexto social atual aponta para o crescimento considerável do número de idosos e o aumento de sua longevidade.

Porém, havia um critério para a confirmação de que o acolhimento ocorreria (em caso de vaga disponível): o idoso deveria ser independente. Quando isto então se confirmava, uma das assistentes sociais e um profissional de enfermagem realizavam uma visita ao idoso para a obtenção, por intermédio de um formulário - denominado "relatório social" -, de informações pessoais básicas (data de nascimento, RG, CPF, estado civil, etc), sobre a sua situação econômica, de saúde física e mental, se possuía todos os seus documentos de identificação; bem como para entrevistar o responsável ou a pessoa que o estava cuidando nos últimos anos. Após esse procedimento, o formulário era submetido a uma avaliação pela Presidência da entidade, que decidia sobre o ingresso ou não do idoso na SPAAN.

A segunda "porta de entrada" era via relação entre Ministério Público, Delegacia do Idoso e a SPAAN: situações de vulnerabilidade econômica extrema, violência física e psicológica e abandono, bem como consequentes rompimentos de vínculos com familiares eram (e ainda são) tratadas pela Delegacia do Idoso e o MP, os quais entravam em contato direto com a equipe de Serviço Social da entidade. Conforme relatos, o MP solicitava a vaga

para a institucionalização, uma das assistentes sociais realizava o relatório social do idoso e ele então se tornava residente da SPAAN.

A terceira e última "porta de entrada" consistia em um acolhimento intermediado pela FESC/FASC e SPAAN. Os entrevistados não possuíam informações muito detalhadas sobre este procedimento, porém, comentavam de forma incontestável que ele ocorria de maneira um tanto informal e desorganizada: havia uma relação estabelecida entre as instituições para o acolhimento de idosos nas Comissões Regionais de Assistência Social⁵¹, compostas por usuários, que identificavam em sua ROP idosos em situação de vulnerabilidade social e econômica, ou enfrentando violência e abandono. A partir daí, repassavam as demandas de acolhimento e institucionalização para a FESC/FASC, a qual, ao que tudo indica, realizava uma avaliação social e econômica do idoso "indicado". Dando seguimento, a Fundação entrava em contato com a equipe do Serviço Social da SPAAN para verificar a disponibilidade de vagas, enquanto esta, também elaborava o seu próprio relatório social, conforme explicou um dos entrevistados:

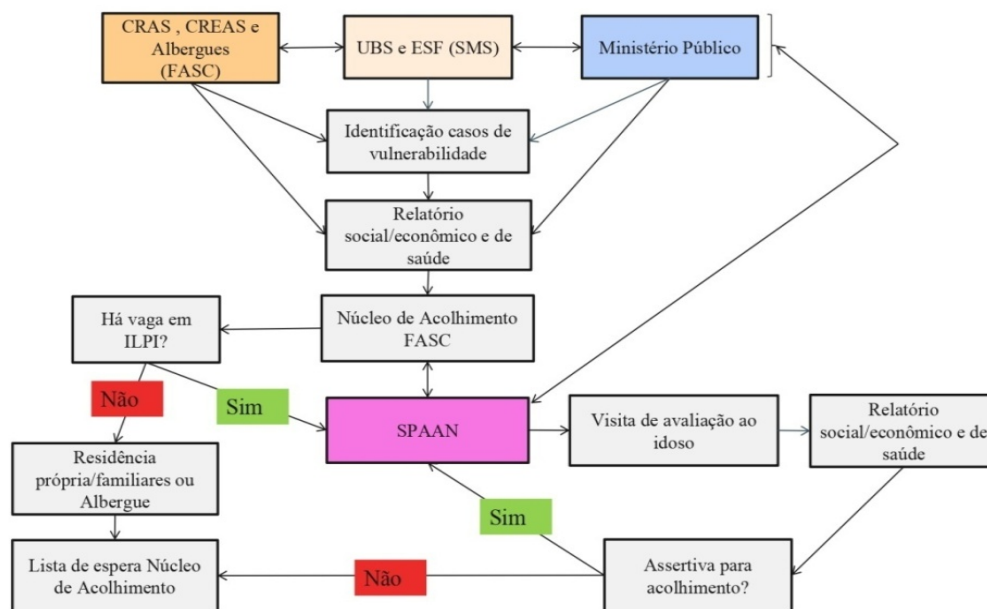
[...] eles [a FASC] entravam em contato conosco, e aí a gente fazia uma avaliação daquele idoso. Avaliação social e aí encaminhava pra enfermagem e para o médico, para fazerem avaliação clínica, pra ver se aquele idoso era dependente ou independente. Então o idoso que era independente ia pra a ala dos independentes, os semidependentes... Quando era idoso dependente a gente não acolhia. Só depois que veio o outro convênio daí a gente começou a acolher, também, porque a FASC encaminhava e a gente tinha esse convênio e não podia dizer não (ENTREVISTADO 05 SPAAN, 2019).

Foi na década de 2000 que a gestão da política municipal de assistência social mudou significativamente devido à regulamentação do SUAS no município, assim tendo de utilizar como parâmetro para implementação da política, e obviamente da realização do acolhimento, as variadas normatizações existentes, como a PNAS (BRASIL, 2004), o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), a NOB/SUAS/2005-2012 (BRASIL, 2005;2012), a NOB-RH/SUAS/2006 (BRASIL, 2006), a Tipificação dos Serviços de Assistência Social (BRASIL, 2009). O município de Porto Alegre, tendo a FASC como gestora da área de assistência social, passa, então, a reorganizar sua relação com as entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, em direção a um reordenamento dos serviços prestados. Assim, a prefeitura "cria" a sua rede socioassistencial, a qual funciona "organicamente" para a prestação do serviço de

⁵¹ São "[...] instâncias de caráter consultivo que têm a função de propor políticas e acompanhar a implantação destas nas respectivas regionais (PORTO ALEGRE, 1995, p. 06)", compostos por usuários, entre os quais estão os seus representantes no CMAS, ao terem sido eleitos através nos Fóruns Regionais (lembrando que as regiões aqui se referem às Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre).

alta complexidade ao idoso, especialmente no que concerne ao "fluxo" para a realização do acolhimento. A figura a seguir procura retratar tal fluxo.

Figura 3 - Fluxograma da identificação e do acolhimento institucional de idosos na SPAAN, no município de Porto Alegre



Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas.

Nota: UBS significa Unidade Básica de Saúde e ESF, Estratégia de Saúde da Família. São serviços de saúde pertencentes ao Sistema Único de Saúde.

O acolhimento e ingresso da pessoa idosa no serviço de acolhimento institucional, que começa desde a identificação do idoso em situação de vulnerabilidade e/ou de negligência e/ou violência, ocorrem atualmente da seguinte maneira: a rede socioassistencial (CRAS, CREAS e outros), de saúde (Unidades Básicas de Saúde, Estratégias de Saúde da Família) e o Ministério Público tanto recebem denúncias e encaminhamentos de usuários desses serviços públicos, familiares, amigos, vizinhos, quanto identificam o idoso em situação de vulnerabilidade social e econômica devido às suas próprias atividades internas de atendimento a indivíduos e famílias. Qualquer que tenha sido a primeira instituição a ter recebido e/ou identificado a situação de um idoso, ela imediatamente busca estabelecer relações mútuas para a notificação e encaminhamento do caso. Isto acontece principalmente quando Unidades Básicas, a Estratégia de Saúde da Família ou o Ministério Público são as primeiras instituições, as quais devem contatar o CREAS da ROP que engloba o território de pertencimento do idoso.

O CREAS, com a notificação do caso, recebe do CRAS ou realiza um relatório social, econômico e de saúde sobre o idoso e encaminha o documento para um equipamento próprio da assistência social, o "Núcleo de Acolhimento" do órgão responsável pela área no município (no caso de Porto Alegre, a FASC). Eventualmente são marcadas reuniões entre esse Núcleo e as instituições envolvidas até o momento de deliberação do caso.

O Núcleo de Acolhimento, que possui profissionais de assistência social, realiza uma avaliação do relatório social, econômico e de saúde (com as informações fornecidas também pelo MP e a ESF, em que essa última fornece um laudo com o parecer sobre a existência de algum grau de dependência e de que tipo) e, assim, que o idoso "preenche" os critérios de elegibilidade de acordo com a tipificação do serviço de acolhimento institucional, o Núcleo verifica a disponibilidade de vagas com as ILPIs conveniadas e busca encaminhá-lo para a entidade que possui as condições físicas e de recursos humanos adequadas para atender as necessidades de cuidado. Posteriormente, o Núcleo de Acolhimento entra em contato com a SPAAN - com a presidência e a assistente social responsável pelo acolhimento "via FASC" - e envia o formulário social e econômico elaborado pelo CRAS e/ou CREAS. A presidência, a assistente social encarregada do "acolhimento via FASC" e a equipe técnica da SPAAN avaliam o relatório enviado e verificam a disponibilidade de vaga e de recursos humanos para o cuidado ao idoso (de acordo com o seu grau de dependência).

Na assertiva da vaga para ingresso ao serviço, a assistente social da SPAAN realiza juntamente com o profissional de medicina e de enfermagem uma visita ao idoso para a elaboração do relatório social, econômico e de saúde próprio da entidade. Com esse relatório e o diagnóstico dos profissionais de saúde, o caso retorna aos profissionais da equipe técnica da SPAAN para deliberarem sobre a viabilidade do ingresso do idoso. Quando ele é "aceito", ocorre, então, o seu encaminhamento para a entidade.

Então como é que funciona a rede nos territórios [...] a situação de idoso pra acolhimento, ela pode chegar no CREAS, ela pode chegar pela FASC no CREAS, por pedido judicial, tem muito pedido judicial para acompanhamento a idoso que precisa ou para avaliação de acompanhamento institucional, pode chegar pela rede de assistência, pode chegar, quando é pela rede de assistência o familiar pode ir direto no CRAS ou pode ser o idoso de alguma família que já é acompanhada tanto pelo CRAS quanto pelo CREA, ou pode chegar pela rede do território (ENTREVISTADO 01 FASC, 2019).

Os assistentes sociais não trabalham diretamente com a saúde e realmente a questão da saúde vem em massa junto a questão clínica e mental e aí nós vamos fazer uma visita junto com a nossa enfermeira. Vai um médico, dependendo da situação, quando é um hospital, os médicos acompanham as visitas hospitalares, num caso mais grave, numa solicitação via Ministério Público e via FASC, que é o fluxo. Aí o

médico vai junto... Se nós temos competência prá acolher este idoso na nossa casa (ENTREVISTADO 03 SPAAN, 2019).

Há uma segunda situação: quando logo após a elaboração do relatório social e econômico pelo Núcleo de Acolhimento da FASC este contata as ILPIs conveniadas e elas não possuem vaga para o ingresso do idoso. Então ele permanecerá no domicílio, quando houver esta possibilidade, da mesma forma se estiver abrigado em algum serviço socioassistencial (por exemplo, albergue e casa lar para idosos). Esta representa a conjuntura atual da gestão e provisão do serviço de acolhimento institucional no município: a demanda aumentou nos últimos anos, especialmente para idosos com grau dois ou três de dependência, ao passo que há escassa quantidade de ILPIs, que, em sua maioria, possuem poucas vagas e não têm estrutura física e de recursos humanos adequada para atender este subgrupo. Segundo a maioria dos entrevistados, tal situação é gravíssima e afeta outros "fluxos" e serviços sociassistenciais, especialmente os CREAS e os Albergues, em que os primeiros têm que lidar com a recusa dos encaminhamentos e os segundos permanecerem acolhendo e cuidando de idosos que necessitam de outros recursos que eles não possuem.

[...] e pros outros idosos às vezes acontece assim espera de um, de dois, de três meses, de seis meses em diante. Muitas vezes os colegas dos albergues, as assistentes sociais dos albergues pedem. Porque assim, tu imagina que quem vai para albergue é idoso em situação de rua, eles deveriam ter prioridade só que não. [...] Então os colegas procuram na rede prá ver onde está este idoso e não conseguem mais encontrar. Então a população que mais precisaria ter o serviço não tem. Isso é muito sério, existe todo um fluxo aonde daí pode ser os trabalhadores da assistência, podem ser os trabalhadores da saúde, eles têm que preencher um documento, um formulário (Entrevistado 01 FASC, 2019).

As condições de saúde representam uma situação crítica vivenciada tanto por gestores públicos da FASC quanto pelas assistentes sociais da SPAAN, os quais devem tomar decisões importantes e difíceis: idosos diagnosticados com problemas psicológicos e mentais não são acolhidos por um serviço especializado e de longa permanência porque esse não existe (serviço que provavelmente requer distintos profissionais de saúde e de assistência social em número adequado e trabalhando todos os dias), então os que já estão em um serviço socioassistencial devem lá permanecer. Por outro lado, a SPAAN (com suas equipes do Serviço Social e técnica) mostra-se receosa em acolhê-los, uma vez que declara não ter total condição de cuidar de idosos com aquelas características psíquicas, ao mesmo tempo em que teme pelo bem-estar deles e dos demais idosos (aqueles que não apresentam tais características). Outra questão crítica são os casos encaminhados pelo MP, uma vez que, para alguns entrevistados, estes idosos são classificados como "delicados", entre outras razões por conta do próprio processo de judicialização

[...] uma outra coisa que acontece, porque que demora tanto também, muitas vezes chega pro núcleo de acolhimento a solicitação de vagas via judicialização. Acontece que essas vagas, esses pedidos judicializados passam na frente daqueles pedidos pela rede, pode ser que tenha solicitações da rede muito mais graves, mas os que são judicializados serão atendidos primeiro. (ENTREVISTADO 01 FASC, 2019).

[...] e daí se chegou um caso prá mim, e aí, bah, esse caso aqui é "punk", olhando o relatório. Aí marco uma reunião lá no núcleo de acolhimento, levo a minha equipe ou alguns da equipe, não toda a equipe, a enfermeira, o médico e a gerência técnica, aí prá discutir o caso junto. Teve um caso que é do abrigo X, entendeu, caiu no núcleo de acolhimento, a FASC encaminhou o relatório, chego aqui e olho, e bah! Eu entendo como assistente social que esta pessoa deveria estar aqui, mas como que a minha equipe vai entender?, Entendeu? É outro processo, é da saúde, bom, ele tem perfil para o acolhimento, mas tem outras coisas que vão implicar este acolhimento. Saúde mental, questão de medida protetiva que é um trabalho novo nas ILPIs, aqui na SPAAN, as outras não têm, aqui tem muita coisa, a gente vai falando e vai lembrando... Então eu vou discutir o caso na reunião onde o abrigo vai estar presente lá no núcleo de acolhimento. Como ele tava no abrigo, o abrigo vai tá colocando como é esse idoso, a situação... Vai tá discutindo o caso pro possível acolhimento. E às vezes a gente faz o acolhimento e daqui um ano ele começa a apresentar situações em que ele não quer mais ficar na casa, e agora o que que eu faço com esse idoso? Ele tem o direito de não querer e daí ele volta prá situação de rua que ele estava? Aí a SPAAN fica com a responsabilidade do cuidado e daí ele não quer, vai quebrar tudo aqui "Porque eu quero ir embora, tô preso aqui." Só que ele vem com várias situações e eu não posso liberar a saída dele, tu me entende? Ele não tá tão lúcido e orientado assim, e tem as questões da lei que complicam. E aí eu vou discutir o caso de novo com a FASC, né. Bom, o idoso não quer ficar, e agora o que a gente faz? (ENTREVISTADO 03 SPAAN, 2019).

Diante dos pontos críticos que ocorrem durante o processo de acolhimento, FASC (em especial o Núcleo de Acolhimento), MP e SPAAN mobilizam-se em conjunto ou entre pares, para a resolução daqueles pontos, em direção a um adequado acolhimento ao idoso dentro da política de assistência social. Porém, ao mesmo tempo, resta inegável a atuação individual da FASC e da SPAAN em reafirmar sua autonomia quanto às práticas e ideias sobre como ocorre e deve ocorrer o acolhimento institucional, mobilizando normatizações e leis (até mesmo do SUAS), assim como concepções acerca do que elas são, de sua identidade (no caso da SPAAN, como entidade privada sem fins lucrativos), de suas próprias normas e da percepção do que possuem em termos de recursos financeiros e humanos para o atendimento das responsabilidades assumidas e expectativas criadas.

A questão da saúde mental, a gente não tem psiquiatra, não temos isso na rede, falta na própria rede, na própria saúde. Então eu acho bem legal a nossa relação. Da FASC com nós e nós com eles. Então a gente conseguiu ter um bom diálogo, então nada assim: eu mando, tu obedece! Então a gente tenta sempre acolher o máximo [...] (ENTREVISTADO 03 SPAAN, 2019).

Porque quando a FASC repassa recurso pra instituição ela tenta controlar essas vagas. E ela tenta que o... a instituição se adeque àquilo que tá previsto. Ela tenta fazer a gestão pública. E meio que há uma queda de braço entre a gestão pública e as instituições. Porque assim ó, sem o controle do poder público, essas instituições não seguem parâmetros de isonomia, aquelas três equidades. Elas podem colocar lá dentro bem quem elas quiserem, elas podem escolher quem vai ser o escolhido e o

perfil do seu público. E pode ser por indicação, por política, pode ser por indicação por seus associados, por seus colaboradores, pelas pessoas que fazem as doações, elas podem escolher não receber idosos em situação de rua, né. Tipo, como a gente diz, os pobres, sujos e fedorentos. Escolher os limpinhos, os sociáveis, os que não têm problema de saúde mental. Porque não vão querer ter problemas, entende? Então acaba que... Há uma disputa... Eles não querem ter esse gerenciamento por parte do Estado. Então a disputa é essa. E então o poder público vai ter que dar conta dessas pessoas mais em situação precarizada. Então, quando, é, pra eles valia a pena ter esse recurso da FASC, então, eles tinham... não valeu mais a pena, eles não tinham... Daí fico pensando: qual é o compromisso social realmente? Então, é uma situação muito séria (ENTREVISTADO 01 FASC, 2019).

A FASC pediu: "Tem uma pessoa aqui que tá numa situação muito ruim, que tá precisando de um lugar, eu posso levar aí?". [Spaan]: "Tá ta bom, traz". Mas primeiro perguntou como é a pessoa: "Não, é uma pessoa que se vira sozinha e tudo o mais". [Spaan]: "Tem documentação?". [FASC]: "Sim, documento e tal". [...] A pessoa veio aqui com uma Kombi, entrou aqui dentro nesse horário, da tarde. Pra sair da Kombi já tinha que colocar uma cadeira de roda, do lado e documento não tinha. [...] A partir daquele episódio, eu disse, nós vamos ter que estabelecer regras aqui dentro, o pessoal no começo não vai gostar, mas depois que souber como funciona eles vão ter que aceitar. Aí, uma das regras é essa: tem uma pessoa pra colocar aí... Então tá bem. Um, manda um e-mail pra presidência, a presidência manda pro serviço social, o serviço social faz contato com o responsável, com o familiar responsável, marca um entrevista lá no domicílio, vai a assistente social, vai a enfermeira junto, vai pra lá conversar com a pessoa e ver se a pessoa quer vir ou não quer vir, pra ver quais são as reais condições de saúde dela e porque ela quer vir, e tudo mais. Se tem documentação, ok, tá... [...] Então havendo vaga a pessoa faz um exame médico e vai entrar com a documentação enviada... "Ah, ela encaminhou pra fazer a carteira de identidade mas ela ainda não recebeu.", então ta, quando ela tiver a carteira de identidade, volta a falar com a gente (ENTREVISTADO 04 SPAAN, 2019).

Muitas vezes os critérios da instituição não batem os critérios da FASC porque, este é um problema que precisa ver visibilizado, principalmente para a pessoa em situação de rua. A pessoa em situação de rua tem problemas múltiplos e o quê que a ILPI diz, que ela não... as ILPIs, elas querem um idoso saudável! Essa é nossa leitura enquanto fazendo parte da supervisão delas. Eles querem um idoso saudável, que se cuide. Que não tenha muitos problemas de saúde. Que tome sozinho seus "remédinhos" né, se esse idoso apresenta algumas dificuldades maiores que precise de ajuda nos seus cuidados diários ou que tenha alguma dificuldade mental eles já não aceitam porque eles dizem que eles não tem recursos humanos prá acompanhar este idoso, porque eles recebem um recurso "x" da FASC que é baixíssimo, é ridículo (ENTREVISTADO 01 FASC, 2019).

Evidente está a disputa, a "queda de braço" entre ILPIs (dentre elas a SPAAN) e a gestão pública da política municipal de assistência social, na figura da FASC e alguns dos seus gestores, especialmente quanto à elegibilidade dos usuários: de um lado a preocupação da Fundação com a realização conjunta de um acolhimento exclusivamente a idosos em situação de vulnerabilidades, violência e negligência, encaminhados pelos serviços socioassistenciais da rede; de outro, a relutância das ILPIs em aceitar, na maioria das vezes, que a elegibilidade deve conter o critério de vulnerabilidade, especialmente física, aliada à sua intenção em reservar para a instituição vagas a serem ocupadas com critérios próprios, que, no

caso da SPAAN, estão de acordo com os anseios de seu mantenedor, o Rotary Clube de Porto Alegre.

A primeira forma de identificação e acolhimento de pessoas idosas - mas não somente elas, incluindo outras faixas etárias - foi marcada pela mobilização de ideias e concepções higienistas e de benemerência para com a população empobrecida da cidade. Juntamente com a polícia, a SPAAN estimulou, ao longo de muitos anos, os "rotarianos" a contribuírem com a entidade, através de doações de recursos financeiros e materiais, para ajudar os "verdadeiros mendigos" e institucionalizar todos aqueles que não tinham mais condições de cuidar de si. Desta forma, instrumentos de identificação e de avaliação das condições sociais, físicas e mentais dos indivíduos foram sendo elaborados pelas duas instituições. Assim, em termos do arranjo então existente para a provisão de um serviço de acolhimento, as atuações de identificação e acolhimento ocorriam de forma limitada e estigmatizante, com a articulação exclusiva entre a SPAAN e a polícia (também representante do poder público, embora não da área de assistência social). Para esse período não podemos, em termos de legislação e outras normativas, realizar considerações acerca da existência de um acolhimento voltado para a proteção social enquanto direito, uma vez que não existem evidências empíricas para confirmá-la. Ainda assim, estudos de diferentes áreas, a exemplo dos referenciados nesta Dissertação de Mestrado, apontam que a assistência social carregou, ao longo de muitos anos, o lastro da benemerência e da caridade, com alguns poucos intentos de desenvolvimento de uma política pública específica para a área - e para o segmento estudado - verificados apenas na última década do século XX.

Foi a partir da regulamentação do SUAS no município de Porto Alegre, em 2005, que o acolhimento começa a ser encarado como uma função e a ser operacionalizado por meio de um arranjo institucional de proteção social mais complexo, composto por um número maior de instituições e variadas legislações e regramentos procedimentais. Um dos objetivos centrais do SUAS é a articulação entre as instituições envolvidas em prol de um acolhimento institucional dentro de regras que fundamentam a proteção social como um direito de todos os cidadãos que necessitarem do serviço.

A partir desse momento, o acolhimento institucional ao idoso em Porto Alegre passou a ter uma única "porta de entrada" (considerando os parâmetros estipulados pela política nacional de assistência social) e para a adequação desse serviço à PNAS são majoritariamente os gestores da FASC quem mobiliza e aplica as legislações e normativas concernentes (dentre as quais, os critérios de elegibilidade). A aplicação local da política federal – envolvendo os

gestores da FASC e das ILPIs - ocorre especialmente em dois momentos: na regulação e supervisão do serviço (desenvolvida na próxima seção), e nas reuniões realizadas pelo Núcleo de Acolhimento, especialmente quando há deliberação e avaliação de casos identificados para serem encaminhados a uma ILPI. Destacamos, assim, que a partir da implementação do SUAS e, em específico, do equipamento “Núcleo de Acolhimento” (previsto nas NOB-SUAS de 2005 e 2012), no município de Porto Alegre houve uma atuação mais efetiva da FASC - assim como do poder público municipal -, dentro do arranjo institucional de proteção social voltado ao acolhimento institucional ao idoso.

Ao mesmo tempo, não podemos deixar de frisar certa autonomia institucional que a SPAAN (e provavelmente também as outras ILPIs) possui e defende, no tocante a dois aspectos de sua atuação: o de administrar um número delimitado de vagas a idosos indicados por associados do Rotary Clube de Porto Alegre; e o de estabelecer os critérios de elegibilidade e as formas de cuidado e acompanhamento dos idosos residentes.

7.4 REGULÇÃO

A regulação consiste em um processo conjunto de supervisão: uma determinada instituição pública influenciando certas atividades executadas por instituições privadas sem fins lucrativos baseando-se em um documento de contratualização/"convenimento" da relação para prestação de um serviço, controlando, ao máximo, a gerência das vagas, do acolhimento e até mesmo do cuidado prestado aos usuários; acompanhando/monitorando a prestação do serviço a por meio de visitas às instituições; exigindo a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros repassados pelo poder público à entidade de assistência social e realizando readequação de práticas (quando for o caso) segundo normativas federais e municipais que versam sobre o serviço de acolhimento (RIBEIRO, 2001; LIMA, 2010).

Tal regulação está inserida no contexto de desenvolvimento de uma política pública, e se realiza por meio de mecanismos regulatórios visando proporcionar resultados socialmente positivos, principalmente aos usuários de um serviço público. A regulação do serviço de acolhimento institucional ao idoso no município de Porto Alegre mudou radicalmente ao longo do período 1930 a 2018, no sentido de uma ampliação da atuação de supervisão -

aperfeiçoando e criando mecanismos de regulação - e das entidades deles participando, sujeitas à avaliação e supervisão pela instituição responsável pela gestão local da política.

Acompanhando as funções e práticas de coprodução do serviço de acolhimento a idosos, a regulação entre os anos 1930 e 1990, ao que tudo indica, era bastante restrita. Conforme colocado no capítulo 5, na década de 1970 já havia uma Lei (nº 4.407, PORTO ALEGRE, 1978) que regulamentava a cooperação financeira da Prefeitura para com entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, e exigia a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos. Porém, não foram encontradas evidências empíricas (documentos ou relatos) acerca da efetividade daquela lei e da existência de procedimentos regulatórios, cuja implementação deveria estar a cargo da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, em um primeiro momento, e da Secretaria de Saúde e Serviço Social, posteriormente.

A partir da metade da década de 1990 um decreto municipal indica o início de um processo mais amplo de regulação, não somente do serviço de acolhimento institucional ao idoso, mas dos outros serviços executados por entidades de assistência social, educação e lazer conveniadas com a Prefeitura Municipal.

O Decreto nº 11.417/1996 (PORTO ALEGRE, 1996c), vigente até o começo dos anos 2000, estabelecia uma única forma de conveniamento e prestação de contas para a Administração Direta e Indireta da Prefeitura de Porto Alegre, uma vez que até o ano de 1995 órgãos de diferentes áreas (assistência social, educação, saúde, etc) realizavam convênios com entidades privadas sem fins lucrativos de diferentes maneiras, sem padronização. No tocante à prestação de contas, estava prevista na citada normativa municipal a elaboração de um Plano de Trabalho com um item relativo a um planejamento da aplicação dos recursos para a execução do serviço, por parte da entidade conveniada. O Artigo 23 do Decreto detalha, minimamente, o conteúdo da prestação de contas: declaração do presidente ou responsável legal da entidade, declaração do Conselho Fiscal ou órgão equivalente da entidade conveniada, balanço financeiro, demonstrativo de despesas e conciliação bancária. Um dos entrevistados confirma a ocorrência deste mecanismo, acrescentando mais um: a realização de visitas mensais de um gestor da FASC à SPAAN, presumindo-se que elas ocorressem também em outras entidades conveniadas. Nestas visitas, segundo o entrevistado, eram supervisionadas as atividades desenvolvidas, colhiam-se informações e eram repassados informes da FASC e eventuais ajustes quanto à execução do serviço de acolhimento à uma das assistentes sociais da SPAAN (encarregada, na década de 1990, da relação com o órgão municipal de assistência social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre). Importante salientar

que tais visitas "técnicas" não estavam previstas nem no supracitado Decreto e nem em outras normativas que regulamentaram tanto a FESC em um primeiro momento, e após, a FASC.

Uma pessoa que vinha e me dava supervisão da FASC, que trazia as notícias da FASC, que me trazia coisas que a gente tinha que ajustar aqui na SPAAN com a FASC, né? Ela me dava assessoria, no caso, não era supervisão, era uma assessoria. [...] Era com a minha colega, mas minha colega não podia, então ela passava pra mim e a gente fazia os relatórios. Os relatórios "anual", tudo era eu que fazia, fazia tudo à mão, passava pra... Não tinha computador... Vinha, ela mandava um... A quem, quem tinha na verdade o computador era a secretária-geral, então vinha pela secretária-geral, vinha aquele relatório... Vazio, né. E aí eu preenchia a mão (ENTREVISTADO 05 SPAAN, 2019).

Assim, já na metade dos anos 1990, a FESC/FASC começara a desenvolver mecanismos de regulação que posteriormente foram complexificados, principalmente devido ao avanço da implementação do SUAS no município. A regulação ao integrar a estrutura organizacional da FASC e a dinâmica geral da prestação do serviço de acolhimento, passa a ser também uma forma de gerenciar a provisão do serviço desde o início da Fundação.

Quanto às normatizações federais existentes sobre a gestão e implementação do serviço de acolhimento, a LOAS (BRASIL, 1993), por exemplo, menciona a necessidade da existência da regulação dos serviços por parte dos entes federados, porém, não detalha como esta se daria. Nem mesmo a NOB-SUAS/2012 (BRASIL, 2012a), que possui o propósito de detalhar a gestão da assistência social através do SUAS prescreve orientações sobre como deve ocorrer a regulação dos serviços socioassistenciais por parte de municípios, na figura de Secretarias Municipais ou Fundações. Apesar dessa última norma não detalhar a função e prática de regulação, presume-se que os órgãos municipais necessitam desenvolver instrumentos de supervisão e a coleta de informações sociais e econômicas dos usuários e sobre a gestão dos serviços, eis que servem de subsídio aos relatórios anuais exigidos pelo SUAS, bem com às práticas do equipamento "Vigilância Socioassistencial", que é responsável pelo mapeamento e elaboração dos diagnósticos socioterritoriais nos municípios.

Dentre as legislações e outras normativas municipais, é o Decreto nº 18.198 de 2013 (PORTO ALEGRE, 2013) que promulgou o regimento geral da FASC e atribuiu a este órgão (dentre outros ⁵²) a responsabilidade pela regulação e supervisão dos serviços socioassistenciais executados por entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos e conveniadas. No artigo 59 deste regimento estão previstos na estrutura organizacional da

⁵²No caso da política de assistência social em nível municipal, o órgão responsável pela regulação da prestação de serviços é o Conselho Municipal de Assistência Social, e no caso do serviço de acolhimento institucional ao idoso, está encarregado o Conselho Municipal do Idoso.

FASC, conforme já exposto anteriormente nesta Dissertação de Mestrado, os seguintes setores: a Coordenação de Monitoramento e Gestão da Informação, e, subordinada a ela, a Área de Monitoramento e Avaliação dos Serviços, bem como a Coordenação de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que inclui o Núcleo de Acolhimento e a Vigilância Socioassistencial.

A regulação do serviço de acolhimento institucional ao idoso (como "fluxo"), também chamada de "supervisão" por gestores tanto da FASC quanto da SPAAN, tinha como principal executor um gestor da FASC, o qual, ao longo do seu trabalho neste "fluxo", transitava⁵³ por diferentes equipamentos e serviços socioassistenciais da Fundação, além das próprias ILPIs, dentre elas a SPAAN.

Os objetivos da regulação/supervisão do serviço de acolhimento institucional ao idoso, (ENTREVISTADOS 01 FASC; 02 FASC; 01 SPAAN; 03 SPAAN, 2019) no âmbito das entidades, consistem em: supervisionar as atividades gerais de acolhimento e cuidado praticadas; verificar o cumprimento das metas e atividades estipuladas nos convênios firmados com a entidade; acompanhar as situações de saúde dos idosos (em especial situações de piora em saúde, casos de progressão de grau de dependência, falecimento, etc); verificar a compatibilidade do perfil do idoso acolhido e ingressante com os critérios de elegibilidade (isto para idosos acolhidos tanto "via FASC" quanto "via SPAAN/Rotary"); acolher e encaminhar à FASC as demandas do gestor da entidade; readequar condutas a partir das orientações existentes em normativas federais e municipais quanto ao funcionamento da política de assistência social e específicas do serviço socioassistencial (acolhimento ao idoso); estar a par da relação e da articulação entre a entidade e a rede socioassistencial e de saúde; acompanhar o ingresso de idosos à entidade.

No âmbito da FASC, em relação aos setores internos e equipamentos de gestão da assistência social para a regulação do serviço de acolhimento aos idosos, os objetivos são: encaminhar documentos com informações sobre o serviço (o Registro Mensal de Atividades) para as coordenações de Monitoramento e Gestão da Informação, a Proteção Social Especial de Alta Complexidade e a Vigilância Socioassistencial; realizar reuniões de acompanhamento da identificação e do acolhimento de idosos com a Coordenação de Proteção Social Especial de Alta Complexidade e o Núcleo de Acolhimento. Os outros objetivos dizem respeito a alguns serviços socioassistenciais, dentre eles: participar de reuniões denominadas "do

⁵³Conforme relataram os entrevistados, a função de supervisor de ILPIs não existe mais.

território" com CRAS, CREAS e Ação Rua de acompanhamento do "fluxo" de identificação e encaminhamento de idosos pela rede socioassistencial; organizar reuniões coletivas de discussão de casos e readequação de práticas com todas as ILPIs conveniadas que executam o serviço (ENTREVISTADOS: 01 FASC; 03 SPAAN, 2019).

A regulação, do mesmo modo que as demais funções e práticas do arranjo institucional, ocorria e ocorre dentro de um "fluxo", a seguir detalhado, visando o acompanhamento e controle da prestação do serviço de acolhimento institucional, não somente pela SPAAN e demais ILPIs, mas também por outros setores internos da Fundação. Inicialmente, por meio do mecanismo de regulação "visitas técnicas", um supervisor pertencente à Área de Monitoramento e Avaliação dos Serviços, pertencente à Coordenação de Monitoramento e Gestão da Informação da FASC, realizava visitas quinzenais à SPAAN com o acompanhamento da assistente social da entidade, encarregada do contato com aquela Fundação. Nestas visitas eram: coletadas informações sobre as últimas atividades desenvolvidas com os idosos; discutidos casos ditos "problemáticos" (como adoecimento físico e psicológico) ou até mesmo dificuldades no trato com idosos e seus familiares; repassados informes recentes e reforçadas as normas para a execução do serviço em uma ILPI. Nessas ocasiões de encontro entre os dois gestores, segundo alguns entrevistados, aproveitava-se para realizar um debate sobre as legislações e normativas federais, em que a assistente social recebia as informações para depois repassá-las aos demais funcionários da SPAAN (por exemplo, as regras e condutas previstas que "deveriam" ser observadas durante o acolhimento e cuidado). Além disso, eram momentos em que o supervisor da FASC também analisava as condições sociais e de saúde dos idosos recém-ingressantes, inclusive "via SPAAN/Rotary", verificando se estavam sendo cumpridos os critérios de elegibilidade dos usuários do serviço.

Em uma das visitas mensais, o supervisor preenchia um formulário denominado "Registro Mensal de Atividades" (RMA) com informações obtidas em reuniões com a assistente social e/ou constantes nos planos de acompanhamentos de cada idoso, elaborados pela equipe do Serviço Social da SPAAN. Eram coletadas informações sobre situações e acontecimentos cotidianos, de saúde (se adoeceu, ingressou em um hospital, se melhorou após alguma enfermidade, se houve superação ou aprofundamento de alguma doença física ou psicológica, etc), de lazer, de visitas de familiares ou amigos, de sociabilidade com os demais idosos e funcionários, entre outras. De acordo com um dos entrevistados, esse formulário fora elaborado pela Vigilância Socioassistencial, em paralelo a outro formulário com a mesma

denominação destinado aos CRAS, CREAS e Centros POP, elaborado pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Social.

Portanto, tudo indica que a Área de Monitoramento e Avaliação dos Serviços da FASC, baseando-se em um RMA aplicado em outros serviços socioassistenciais (CRAS e CREAS), elaborou um instrumento específico para o acompanhamento do serviço de acolhimento institucional ao idoso, uma vez que inexitem, no nível federal da política, instrumentos padronizados para o monitoramento deste serviço. O RMA preenchido era posteriormente encaminhado para apreciação do coordenador da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, e daí para a Vigilância Socioassistencial.

Mas o trabalho do supervisor nas ILPIs (função extinta na FASC) seria basicamente o poder acompanhar os técnicos. Então, assim, quem entrou, como está sendo feito o acolhimento, quais são as necessidades das pessoas. E como que tá a articulação do técnico com a rede, as questões de saúde mental daquela pessoa, como que tá o acompanhamento junto aos familiares, como que tá dentro da instituição, a instituição tem planejamento? [...] Quais são as ações, as atividades que esta instituição tem com os usuários. A gente dá muita atenção pro técnico, quais são as demandas que o técnico passa? Quais são os casos que estão mais difíceis? Até para que a gente possa articular junto com a rede local. [...] Então a gente levava para a discussão como que a gente poderia levar para o Núcleo de Acolhimento e discutir, né, sabendo assim que a gente não tem vaga, não tem o quê fazer, né. Então são muitas questões assim que a gente pode levantar numa supervisão (ENTREVISTADO 02 FASC, 2019).

O outro mecanismo da regulação do serviço era o acompanhamento e controle da administração das vagas bem como do fluxo de acolhimento e ingresso dos idosos, realizado por gestores do Núcleo de Acolhimento, já exposto em seção anterior. Ao que tudo indica, a presença do supervisor nesse mecanismo servia para garantir a sua participação no encaminhamento, juntamente com a assistente social da SPAAN, de informações sobre a vacância de vagas - em casos de falecimento ou superação da vulnerabilidade social e econômica - e na deliberação sobre para qual serviço socioassistencial o idoso poderia ser encaminhado caso ele retornasse ao convívio com familiares ou outros responsáveis (ele poderia estar inserido em um CRAS, por exemplo). Na opinião de um dos entrevistados, gestor do serviço de acolhimento institucional da FASC, o: "Ideal seria fazer a supervisão junto com eles [Núcleo de Acolhimento]. Mas não tem perna pra fazer isso, então. Só quando solicitado, alguma discussão, a gente chamava e eles iam. Mas não era rotina." (ENTREVISTADO 02 FASC, 2019).

Por fim, o outro mecanismo de regulação seria via convênios, como referência para a verificação da realização efetiva das atividades e do alcance das metas. De acordo com o supervisor entrevistado, este é o menos praticado, alegando ser uma prática difícil de "virar

rotina", devido à sua sobrecarga de atividades (diante das exigências associadas aos outros mecanismos de regulação), além do que as próprias ILPIs admitem, antecipadamente, não estarem conseguindo cumprir o acordado nos convênios, devido aos baixos valores dos recursos repassados pelo município.

Nos últimos vinte anos, portanto, a regulação mudou radicalmente, no sentido de se tornar uma prática institucionalizada e em processo de aperfeiçoamento: com nitidez foi estabelecido quais seriam os órgãos municipais encarregados, quais as instituições a serem acompanhadas/avaliadas, e quais as formas de colocar a supervisão em prática. O exercício da regulação, ao mesmo tempo, revela algumas contradições entre as concepções dos gestores públicos da FASC e as dos gestores sociais da SPAAN acerca do assunto, pois em suas falas tanto defenderam a importância da regulação quanto admitiram a existência de uma tensão quando ela é praticada. Tal tensão é revelada quando os gestores públicos procuram controlar as ações dos gestores sociais da SPAAN e acabam encontrando resistências; ao mesmo tempo em que os últimos, em contrapartida, afirmam que, por ser privada, a entidade deve possuir autonomia decisória sobre certos aspectos do serviço prestado.

8 REFLEXÕES FINAIS

Esta Dissertação de Mestrado identificou, analisou a trajetória histórica dos arranjos institucionais de proteção social relacionados com o serviço de acolhimento ao idoso, destacando a atuação conjunta de diferentes instituições públicas e privadas sem fins lucrativos na oferta e regulação deste serviço em âmbito municipal. Também foram examinadas as mudanças nas características destes arranjos, decorrentes do desenvolvimento da política nacional de assistência social, que avançou a sua consolidação desde a década de 1990 até, principalmente, a constituição do SUAS (em 2005).

O contexto empírico da pesquisa foi o município de Porto Alegre, com foco nas relações estabelecidas, ao longo de várias décadas, entre os órgãos públicos encarregados da assistência social e as Instituições de longa permanência para idosos (ILPIs), em particular, a Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados (SPAAN).

Dois aspectos foram importantes para o enquadramento do objeto de pesquisa: a) o contexto de transição demográfica e de aumento expressivo da população idosa, em nível mundial; b) a forma de organização do *mix* público-privado que historicamente caracterizou as políticas voltadas às pessoas em situação de vulnerabilidade social, em especial na América Latina e no Brasil, com destaque às de 60 ou mais anos de idade.

Os procedimentos de coleta de informações foram de vários tipos. Em um primeiro momento, consultaram-se vários documentos federais e municipais (leis, decretos, tipificações dos serviços assistenciais) relacionados com a gestão e implementação do serviço de acolhimento institucional ao idoso (objetivos, instituições e funções). Posteriormente foi analisada a atuação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre no âmbito da assistência social, além da SPAAN e de outros órgãos relacionados com o provimento do referido serviço, ao longo de várias décadas (análise de legislação, informações institucionais, pesquisa de informações básicas municipais do IBGE quanto os dados quantitativos). Por fim, foram realizadas cinco entrevistas com gestores públicos (da FASC) e sociais (da SPAAN), para buscar informações sobre seus processos de trabalho, as dinâmicas de acolhimento, financiamento, formalização e regulação do serviço de acolhimento institucional à população idosa, assim como identificar as suas percepções sobre a implementação do serviço – e do arranjo concernente – em Porto Alegre.

A partir das análises realizadas nesta Dissertação de Mestrado, concluímos que, no município de Porto Alegre, o *mix* público-privado de proteção social voltado ao segmento

idoso constitui-se enquanto **arranjo** (MANNING, 2003) **institucional** (PIRES; GOMIDE, 2013; 2014; 2016) **de proteção social** (CASTRO, 2012; CECCHINI *et al.*, 2014) pertencente à esfera municipal da política de assistência social. Como arranjo institucional entendemos a forma pela qual regras, procedimentos e processos específicos possibilitam que diversos atores, de diferentes instituições, atuem de forma coordenada para a implementação de uma política pública, de acordo com sua especificidade setorial e/ou transversal (PIRES; GOMIDE, 2014). Cada política pública específica pode estar organizada a partir de um arranjo institucional pois, a primeira, em muitos contextos, criar e organizar suas próprias competências e normativas legais, instrumentos de gestão, processos de barganha e decisão.

Contudo, a partir dos achados empíricos e com o aprofundamento da análise, foram mapeados não apenas um, mas dois arranjos institucionais de proteção social relacionados com a prestação do serviço de acolhimento institucional ao idoso em Porto Alegre: o primeiro entre 1930 e 1990 e o segundo a partir da década de 1990 até os dias atuais. Estes arranjos reúnem instituições públicas (a PMPA, desde 1930, e, posteriormente, a FASC, órgão gestor da política municipal de assistência social; os Conselhos Municipais de Assistência Social e do Idoso e o Ministério Público) e entidades privadas sem fins lucrativos, a exemplo da SPAAN, estudada neste trabalho. Além das características das instituições – públicas e privadas sem fins lucrativos - que os compõem, os dois arranjos mostraram-se distintos quanto ao tipo de formalização, acolhimento dos idosos, financiamento e regulação dos serviços prestados. Ou seja, à luz do que sugerem Pires e Gomide (2014), as regras (federais e municipais), os procedimentos e os processos também são centrais para a caracterização dos arranjos institucionais, para além de quais e quantas instituições os compõem, ou de quais funções elas cumprem na prestação sócio-assistencial.

O **primeiro arranjo institucional de proteção social** reunia poucas instituições que atuavam de forma conjunta principalmente em dois momentos pontuais da prestação do serviço: a) o de identificação de possíveis usuários do serviço, quando a Prefeitura e a polícia estadual acionavam a atuação da SPAAN na caridade às pessoas vulneráveis social e economicamente (especialmente entre as décadas de 1940 e 1960); b) o financiamento na forma de subvenções sociais, verificado de 1930 até a década de 1980. Quanto ao quesito regulação, não havia legislação municipal no período, ocorrendo mais uma prestação de contas para o uso da própria SPAAN do que por contrapartida e exigência de fiscalização da PMPA. Desta forma, a atuação das entidades privadas sem fins lucrativos (como a SPAAN)

parecia ser mais autônoma e com largo espaço de discricionariedade, por exemplo, quanto à quantidade de vagas, diversidade e qualidade dos serviços oferecidos.

As funções da Prefeitura Municipal – a partir de 1973 representada pela FESC- eram residuais, limitando-se a subsidiar e a legitimar o papel e a atuação das entidades privadas sem fins lucrativos.

Além disto, verificamos que esse primeiro arranjo institucional não destoava do contexto federal da assistência social, uma vez que eram, basicamente, dois os órgãos federais que viabilizavam o funcionamento das diversas entidades assistenciais brasileiras, por meio da certificação de utilidade pública, das subvenções sociais e das doações de itens materiais aos acolhidos institucionalmente: a LBA e o Conselho Nacional de Serviço Social.

O **segundo arranjo institucional de proteção social**, constituído a partir da década de 1990, apresentou mudanças significativas quanto a: aumento do número de instituições públicas na provisão do serviço (especialmente municipais); novas leis, decretos e normativas operacionais (federais e municipais), que passaram a regular os serviços, especialmente quanto à formalização, à elegibilidade/acolhimento, ao financiamento e à fiscalização. Estas mudanças acompanharam o empenho dos gestores públicos e dos profissionais dos serviços sócio-assistenciais em implementar, em nível local, o SUAS.

Neste contexto, diversas leis, programas e normativas técnico-operacionais foram elaboradas para a regulamentação do serviço de acolhimento institucional ao idoso em nível municipal, ao mesmo tempo em que a PMPA passou a se responsabilizar pela gestão, oferta e implementação de diversas ações. O então órgão responsável pela assistência social – a FESC (que em 1994 já havia se separado da Secretaria Municipal de Educação e Cultura) foi transformado na FASC, em 2000. Posteriormente, em 2011, a PMPA regulamentou o SUAS, comprometendo-se em adequar a gestão da política às legislações e normativas federais, e passando a gerenciar, sob a coordenação da FASC, uma ampla rede assistencial de prestação de serviços, programas e benefícios (de proteção social básica e especial), formada por órgãos públicos e entidades de assistência social sem fins lucrativos.

Por outro lado, nesse segundo arranjo, a SPAAN empenhou-se em se adequar aos requisitos de acolhimento, financiamento, formalização e regulação/supervisão do serviço de acolhimento institucional ao idoso, a fim de cumprir com as exigências legais e manter constante relação com o Executivo Municipal, o Ministério Público e os Conselhos Municipais de Assistência Social e do Idoso.

Pode-se afirmar, portanto, que ao longo do tempo o arranjo institucional foi se "especializando" na prestação e regulação do serviço de acolhimento institucional ao idoso.

Em termos de acolhimento, observou-se uma maior interação entre a FASC, a SPAAN, as Unidades Básicas de Saúde, os CRAS e CREAS, e o Ministério Público, para a identificação e encaminhamento de idosos em situações graves de saúde ou de vulnerabilidade social, vis a vis as limitações de vagas em ILPIs para este grupo social. No tocante ao financiamento, o serviço foi ampliado por conta dos repasses via FNAS, FMAS e FUMID, possibilitando à SPAAN atender idosos com grau três de dependência. Quanto à regulação, pareceu-nos que FASC e SPAAN passaram a interagir mais a fim de que o serviço fosse efetivo e alcançasse os seus objetivos, observando-se uma preocupação dos gestores de ambos os órgãos para que se fiscalize a prioridade às pessoas mais necessitadas (que não possuem renda suficiente para os cuidados diários e/ou que se encontram abandonadas e violentadas, fisicamente e psicologicamente).

Ao mesmo tempo, a pesquisa identificou tensões e disputas entre a FASC e a SPAAN no compartilhamento das funções de acolhimento, financiamento e regulação. Na primeira função, existe uma disputa em torno do controle das vagas e quanto aos perfis de idosos a serem priorizados pela rede socioassistencial e de saúde; na segunda, há a incontestada falta de recursos municipais para o aporte das despesas exigidas para o cuidado permanente e de longa duração aos idosos; No tocante à regulação, se - por um lado - ela é fonte de preocupação de alguns gestores da SPAAN (no sentido de que a supervisão seria excessiva, por se tratar de entidade privada sem fins lucrativos e com autonomia administrativa), por outro lado parece respaldar as atividades dos funcionários do serviço social da SPAAN (por exemplo, as relacionadas com a adequação da prestação de serviço aos regramentos do SUAS, muitas vezes não consideradas pela equipe médica e de enfermagem).

Acreditamos que os resultados apresentados nesta Dissertação de Mestrado possam contribuir com o debate no campo da Análise de Políticas Públicas, e em termos práticos, da efetividade das políticas públicas, ao propor uma forma de analisar a relação entre Estado e sociedade na prestação de serviços sociais e assistenciais, em especial o chamado *mix* público privado no tocante à prestação de serviços sócio-assistenciais ao segmento idoso, em situação de vulnerabilidade social. Com base em Castro (2012) podemos afirmar que o tema desenvolvido tangencia o âmbito das políticas assistenciais (em nível municipal), de proteção social, bem como daquelas voltadas ao segmento idoso (políticas sociais transversais, direcionadas a públicos específicos), trazendo, assim, reflexões pertinentes a diferentes áreas do conhecimento. Ao mesmo tempo consideramos relevante a reconstrução histórica realizada

neste estudo sobre a constituição do sistema de assistência social do município de Porto Alegre.

Por fim, destacamos as potencialidades trazidas pelo conceito de “arranjo institucional de proteção social”, elaborado com base na literatura citada, que pode ser utilizado na análise de outras políticas sociais com características semelhantes (que também envolvam proteção social, por exemplo). Para o seu uso futuro enquanto ferramenta analítica na identificação de outras dessas configurações, citamos alguns aspectos examinados nesta Dissertação de Mestrado: a) as instituições integrantes (quantidade, tipo, funções); b) as normativas concernentes; c) se existe e qual o tipo de formalização ou pactuação; d) as modalidades e fontes de financiamento; e) como e por quem são tomadas as decisões quanto à elegibilidade, seleção de usuários, formas de acolhimento e principais atividades; f) a regulação, fiscalização e avaliação dos serviços prestados.

REFERÊNCIAS

ALCOCK, Pete. The subject of social policy. In: ALCOCK, Pete; ERSKINE, Angus; MAY, Margaret (eds.). **The Student's Companion to Social Policy**. Blackwell/Social Policy Association, Oxford, p. 3-10. 2003.

ANVISA. Resolução RDC nº 283, de 26 de setembro de 2005. Aprova o "**Regulamento técnico para o funcionamento das instituições de longa permanência para idosos**". Órgão emissor: ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2005/res0283_26_09_2005.html>. Acesso em: 18 jul. 2017.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol.18, n.2, pp.17-26. 2004.

BRASIL. Constituição (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro Para Elaboração e Contrôles dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**.. Brasília, 1964.

_____. Constituição (1961). **Decreto nº 50.517**, de 02 de maio de 1961. Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública. Brasília.

_____. **Constituição (1988)**. **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Lei nº 8.742//1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 07 de dezembro de 1993.

_____. Lei nº 10.74/2003. **Estatuto do Idoso**. Brasília, outubro de 2003.

_____. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, p. 1-178.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **NOB-RH/SUAS**. Brasília: Gráfica Brasil, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **RESOLUÇÃO 109/2009**: Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: Snas, 2009.

_____. Lei nº 12435, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.. **Lei Nº 12.435, de 6 de Julho de 2011**.. Brasília, DF, 2011.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2012a.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações técnicas sobre o PAIF: serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF, segundo a Vulnerabilidade Social, abordagem territorial e proteção na política de Assistência Social Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012b.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Censo Suas 2019**. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/censosuas/status_censo/relatorio.php, Acesso em: 20 de setembro de 2019.

BRITANNICA, Encyclopædia. **Rotary International**. 1 Jun. 2011. academic-eb-britannica.ez45.periodicos.capes.gov.br/levels/collegiate/article/Rotary International/64177. Accessed 6 May. 2018.

BORBA, Roberta Daniel de Carvalho Fernandes; MÜLLER, Bárbara Kaiser. Um olhar sobre a política de assistência social para o idoso em vitória – ES. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Vitória, 2018, 16, n. 1,. Disponível em <http://www.periodicos.ufes.br/ABEPSS/article/view/23506>. Acesso em 14/10/2019.

BUENO, Ermelinda Maria; GOMES, Sandra Maura. A percepção dos idosos sobre a qualidade de vida no ambiente institucional. **Revista Portal de Divulgação**, n.22, Ano II, jun. 2012. Disponível em <https://revistalongeviver.com.br/index.php/revistaportal/article/viewFile/257/257>. Acesso em 14/10/2019.

CAMARANO, Ana Amélia. Introdução. In: ALCÂNTARA, Alexandre e Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 593.

_____, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão e. Introdução. In: CAMARANO, Ana Amélia. **Cuidados de Longa Duração para a População Idosa: um novo risco a ser assumido?** Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 13-38.

_____, Ana Amélia; KANSO, Solange; FERNANDES, Daniele. Brasil envelhece antes e pós PNI. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Cap. 2. p. 63-103.

_____, Ana Amélia; BARBOSA, Pamela. Instituições de Longa Permanência para Idosos no Brasil: do que se está falando?. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 479-514.

CARDOSO, Andresa Cristina. **O Processo de Institucionalização de Idosos no Município de Florianópolis: a importância da proteção social às famílias**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2016.

CASTEL, Robert. A escolha do Estado social. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 2, n. 3, p. 18-35, jan./jun. 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. , p.1011-1042, dez. 2012.

CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; MARTÍNEZ, Rodrigo; ROSSEL, Cecilia. Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. In: CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; MARTÍNEZ, Rodrigo; ROSSEL, Cecilia. **Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014. Cap. 1. p. 25-46.

CEPAL. **Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía** (LC/CRE.4/3), Santiago, 2017.

COMUI. Conselho Municipal do Idoso de Porto Alegre. **Edital nº 01/2015: atendimento a idosos com grau de dependência III**. 2015. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/comui/usu_doc/edital_01-2015_comui.pdf

CORDEIRO, Juliana dos Santos. **Acolhimento institucional aos idosos: trajetória de desafios e de direitos**. TCC de Graduação (Serviço Social) UFSC, Florianópolis, Santa Catarina, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/196680>. Acesso em 14/10/2019.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006. 198 p.

_____, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; RAICHELIS, Raquel . **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. Cap. 2. p. 32-65.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Ago 2011, vol. 13, no. 27, p. 220 - 254.

ENTREVISTADO 01 FASC. **Entrevista concedida à pesquisadora em 2019**. Porto Alegre, 2019.

ENTREVISTADO 02 FASC. **Entrevista concedida à pesquisadora em 2019**. Porto Alegre, 2019.

ENTREVISTADO 03 SPAAN. **Entrevista concedida à pesquisadora em 2019**. Porto Alegre, 2019.

ENTREVISTADO 04 SPAAN. **Entrevista concedida à pesquisadora em 2019**. Porto Alegre, 2019.

ENTREVISTADO 05 SPAAN. **Entrevista concedida à pesquisadora em 2019**. Porto Alegre, 2019.

ERSKINE, Angus. **The approaches and methods of social policy**. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*, Blackwell/Social Policy Association, Oxford, 2003. p. 11 - 16

ESPING ANDERSEN, Gösta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, Set 1991, n. 24: 85117.

FARIA, Carlos Aurélio P. de. Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de Bem Estar Social. In. Maurício Godinho Delgado e Lorena Vasconcelos Porto (Orgs.) **O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI**. São Paulo: LTR, 2007.

FARIAS, Kelen Dornelles. **Gestão do SUAS no contexto da rede privada: desafios para efetivação da política pública**. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

FILGUEIRA, Fernando. Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. In: CECCHINI, Simone et al. **Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2015. Cap. 2. p. 49-82.

FONSECA, Sérgio César da; ALMEIDA, Elmir de. A Legião Brasileira de Assistência em São Paulo e a Interiorização de Políticas para a Infância. **História da Educação**, [s.l.], v. 20, n. 49, p.123-141, ago. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-3459/59433>.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A Trajetória Histórica da Assistência Social no Brasil no contexto das políticas sociais. In: TEIXEIRA, Solange Maria. **Política de Assistência Social: temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016. Cap. 3, p. 1336.

FREITAS, Bia Cruz. **Envelhecimento populacional e institucionalização de idosos: Um Panorama da Política de Assistência Social Vigente**. Segundo Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais, UFSC, Florianópolis, Santa Catarina, 2017.

GIL, Antonio Carlos. Pesquisa Social. In: GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2010. Cap. 3. p. 26-32.

GUALBERTO, Douglas Carneiro. **Estado, organizações da sociedade civil e a política de Assistência Social - Um olhar sobre o acolhimento institucional para idosos**. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, Brasília, Distrito Federal, 2018.

HOFFMANN-HOROCHOVSKI, Marisete T.; BEGA, Maria Tarcisa Silva. A Produção de Conhecimento sobre Políticas Públicas para o Envelhecimento Populacional no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA & POLÍTICA, 10., 2019, Curitiba. **América Latina hoje: rupturas e continuidades**. Curitiba: Ufpr, 2019. p. 1 - 18.

HOWLETT, M; RAMESH, M. The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society*, Elsevier, n. 33, p. 317-327, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

_____. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **As Entidades de Assistência Social Privadas Sem Fins Lucrativos no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) - Perfil dos Municípios Brasileiros: suplemento assistência social**. Suplemento Assistência Social. Rio de Janeiro: Ibge, 2009. 248 p.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) - Perfil dos Municípios Brasileiros: suplemento assistência social**. Suplemento Assistência Social. Rio de Janeiro: Ibge, 2013. 313 p.

_____. **As Entidades de Assistência Social Privadas Sem Fins Lucrativos no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IPEA. **Características das instituições de longa permanência para Idosos: região sul /** Coordenação geral Ana Amélia Camarano (Coord.). Brasília: IPEA, Presidência da República, 2008.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal, nº 17, Volume 1, 2009. Seguridade Social**.

LAND, Hilary. Altruism, reciprocity and obligation. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret (eds.), **The Student's Companion to Social Policy**, Blackwell/Social Policy Association, Oxford, 2003. p. 35-41.

LIMA, Lucina Leite. **A política de regulação do setor privado na saúde em perspectiva comparada: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS**. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2010.

LIMA NETO, Fernando. **O Sentido das ONGs no Brasil: justiça social, filantropia e ecologia**. 2013. 203 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Pós Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LOCATELLI, Patricia Augusta Pospichil Chaves; OLIVEIRA, Josiane Silva de; CAVEDON, Neusa Rolita. **A construção do sentido de envelhecimento para os assistentes sociais: uma abordagem contextualista das emoções a partir do cotidiano de trabalho**. Revista de Ciências da Administração v.16 n.38, Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Administração, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. 2014. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2014v16n38p77>. Acesso em 14/10/2019.

LOPES, Janete da Silva. **Lugar de envelhecer**: narrativas de idosos. 2014. 190 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

LOTTA, Gabriela; FAVARETTO, Arilson. Os Arranjos Institucionais dos Investimentos em Infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. **Textos para Discussão IPEA**, Brasília-Rio de Janeiro, n. 2253, nov. 2016.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinícius; GUERRA, Pedro Henrique. Legitimidade e Efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro 49(6): 1531-1554, nov/dez, 2015.

MANNING, Nick. Social needs, social problems and social welfare. In: ALCOCK, Pete; ERSKINE, Angus; MAY, Margaret (eds.), **The Student's Companion to Social Policy**, Blackwell/Social Policy Association, Oxford, 2003. p. 35-41.

MARSHALL, TH. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINELLI, Tiago. **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos**: a primazia público-estatal colocada em xeque. 2011. 168 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MARTINS, Elisabete da Conceição da Costa. **Qualidade de vida em contexto de acolhimento familiar de idosos**. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade do Minho, Minho, 2012

MAY, Tim. Documentary research: excavations and evidence. In: _____. **Social Research: Issues, methods and process**. Berkshire: Open University Press/McGraw-Hill, 2011, 4th edition, p. 191-218.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; MOREIRA, Ivaldo de Sousa; GOMES, Sandra. Gestão participativa territorial como parte de arranjos institucionais indutores da efetividade: um estudo de caso de dois Colegiados Territoriais. **Redes: Santa Cruz do Sul**: Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, p.65-93, set. 2017.

MULLER, Pierre, SUREL, Yves. **Análise de Políticas Públicas**. Pelotas: UFP, 2002.

PAULY, Tobias Uptmoor. **O caráter provisório ou de longa permanência do acolhimento institucional de idosos na SEOVE**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2015.

PEREIRA, Potyara A. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima. Descentralizações, intersetorialidade e interdisciplinaridade: elementos para uma nova gestão e operacionalização da Política de Assistência Social. In: TEIXEIRA, Solange Maria. **Política de Assistência Social: temas correlatos**. temas correlatos. Campinas: Papel Social, 2016. Cap. 5, p. 1336.

PEREIRA, Zingla Assunção. Serviço social e acolhimento institucional para idosos no terceiro setor. **Contrarreformas Ou Revolução: respostas ao capitalismo em crise**, Vitória, v. 1, n. 1, p.113-137, 14 out. 2019. Anual.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea), 2013.

_____, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea), 2014.

_____, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], v. 24, n. 58, p.121-143, jun. 2016. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

PORTO ALEGRE (Município). Lei nº 194, de 09 de maio de 1949. Declara de utilidade pública a Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados (SPAAN). Porto Alegre, RS, 1949.

_____. Lei nº 1886, de 31 de outubro de 1958. Renova subvenção à SPAAN. Porto Alegre, RS, 1958.

_____. Lei nº 2662, de 18 de dezembro de 1963. Cria cargos e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 1963.

_____. Lei nº 4308, de 13 de julho de 1977. Autoriza o município a instituir uma Fundação destinada a promover e desenvolver a educação social, comunitária e administrar os Centros de Comunidade e Esportivos e equipamentos similares e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 1977.

_____. Lei nº 7414, de 14 de abril de 1994. Da nova redação a dispositivos da Lei nº 4308, de 13 de julho de 1977, que autorizou o município a instituir a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC), altera denominação e atribuições da Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social (SMSSS) instituída pela Lei nº 2662, de 18 de dezembro de 1963, e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 1994.

_____. Lei nº 352, de 08 de agosto de 1995. Dispõe sobre a Políticas de Assistência Social no município e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 1995.

_____. nº 11.581, de 25 de setembro de 1996. Regulamenta a Lei complementar nº 352, de 08 de agosto de 1995, no que concerne ao Fundo Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 1996a.

_____. Decreto nº 11.469, de 28 de março de 1996. Regulamenta o Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, criado pela lei nº 352, de 08 de agosto de 1995 e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 1996b.

_____. Decreto nº 11.417, de 10 de janeiro de 1996. Dispõe sobre a aplicação de recursos e prestação de contas os convênios da Administração Direta e Indireta do município com entidades não-governamentais e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 1996c.

_____. Lei nº 8.509, de 2000. Altera de denominação da Fundação de Educação Social e Comunitária - FESC para Fundação de Assistência Social e Cidadania e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 2000a.

_____. Lei nº 444, de 2000. Autoriza o Poder Executivo do município de Porto Alegre a criar o Conselho Municipal do Idoso e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 2000b.

_____. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Convênio 311:** Serviços Assistenciais de Ação Continuada de Atenção ao Idoso. Porto Alegre: Fasc, 2004a.

_____. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Convênio 310:** Serviços Assistencias de Ação Continuada de Atenção ao Idoso - Serviços Assistenciais de Ação Continuada de Atenção ao Idoso - Atendimento Integral Institucional. Porto Alegre: Fasc, 2004b.

_____. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Convênio 369:** Abrigagem População Idosa. Porto Alegre: Fasc, 2004c.

_____. nº 18.198, de 01 de fevereiro de 2013. Estabelece o regimento geral da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) e revoga o decreto nº 1.558, de 07 de maio de 2007. Porto Alegre, RS, 2013.

_____, Fundação de Assistência Social e Cidadania. **Plano Municipal Plurianual de Assistência Social:** 2010-2013. 2010.

_____. Decreto nº 17.195, de 11 de agosto de 2011. Regulamenta o Fundo Municipal do Idoso, criado pelo Art. 1º da lei complementar nº 444, de 30 de março de 2000. Porto Alegre, RS, 2011a.

_____. Decreto nº 17.256, de 05 de setembro de 2011. **Implanta o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Porto Alegre.** Porto Alegre, RS, 2011b.

_____. **Leituras dos Territórios das Regiões de Assistência Social.** Porto Alegre: Fasc, 2013. 120 p.

_____, Fundação de Assistência Social e Cidadania. **Plano Municipal Plurianual de Assistência Socia:** 2014-2017. 2014.

_____. Observatório da Cidade de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Governança Local. **População Idosa de Porto Alegre:** informação demográfica e socioeconômica. 2015a.

_____. **Convênio 122:** Acolhimento ao Idoso. Porto Alegre: Fundação de Assistência Social e Cidadania, 2015b.

_____. **Convênio 128:** Serviços Assistenciais de Ação Continuada de Atenção ao Idoso. Porto Alegre: Fundação de Assistência Social e Cidadania, 2015c.

_____. **Boletim Informativo de Dados e Serviços Socioassistenciais do SUAS em Porto Alegre.** Porto Alegre: Fundação de Assistência Social e Cidadania, 2015d.

_____. **Plano Municipal da Pessoa Idosa de Porto Alegre.** Porto Alegre: Secretaria Adjunta do Idoso. Secretaria Municipal de Direitos Humanos, 2016.

_____, Decreto nº 19.775, de 27 de junho de 2017. Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho 2014 - que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. . Porto Alegre, RS, 2017.

_____. **Informativo de Parcerias e Modalidades de Atendimento dos Serviços Socioassistenciais.** Porto Alegre: Fundação de Assistência Social e Cidadania, 2018a.

_____, **Plano Municipal Plurianual de Assistência Social: 2018-2021.** Porto Alegre: Fundação de Assistência Social e Cidadania, 2018b.

_____. **Listagem de Entidades de Assistência Social e Serviços Socioassistenciais Executados.** Porto Alegre: Fundação de Assistência Social e Cidadania , 2018c. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=1489

_____. **Listagem de Convênios entre FASC e Entidades de Assistência Social.** Porto Alegre: Fundação de Assistência Social e Cidadania , 2018d. Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?reg=1&p_secao=1488

PREDEBON, Krishna Chiminazzo. **Sem Pauso e Sem Rumo:** mendigos e sem-teto em Porto Alegre nas décadas de 1930 e 1940. 2011. 68 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

RIBEIRO, José Mendes. Regulação e contratualização no setor saúde. In: NEGRI, Bargas, DI GIOVANNI, Geraldo (orgs). **Brasil: radiografia da saúde.** Campinas: UNICAMP, 2001.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María dela Pillar Baptista. **Metodología de la Investigación.** 6 ed. Ciudad del México: Mcgraw-hill/Interamericana Editores, 2014, 632 p.

SANTOS, Glaciane Bello dos. **Perfil das instituições de longa permanência do município de São José dos Pinhais:** um olhar sobre o acolhimento aos idosos. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Questão Social pela Perspectiva Interdisciplinar) - Universidade Federal do Paraná. Matinhos, Paraná, 2013. Disponível em

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/196680/TCC%20Juliana%20dos%20Santos%20Cordeiro%202018.2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14/10/2019.

SANTOS, Fernanda Maria de Lima. **Gestão do SUAS e rede socioassistencial**: uma análise do serviço de acolhimento de idosos em Vitória de Santo Antão-PE. 2017. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Pernambuco, 2017. Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26027>. Acesso em 14/10/2019.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE GERIATRIA E GERONTOLOGIA. **Manual de Funcionamento para Instituição de Longa Permanência para Idosos**. São Paulo, 2003.

SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____, Aldaiza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPAAN. **Plano de Trabalho para o Ano de 2019**. Porto Alegre: Spaan, 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (Suiça). **Active Ageing: A Policy Framework**. Geneva: Who's, 2002. p 59.

YIN, Robert K.. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA - GESTOR FASC

Perfil

- Qual sua formação?
- Há quanto tempo trabalha na Prefeitura/FASC?
- Qual a sua atual função na FASC? Você desempenhou diferentes funções na FASC?

Política de acolhimento institucional ao idoso (ILPI) – geral.

- Qual é a participação da FASC nesta política? Que outros órgãos participam? Como acontece a articulação entre eles?
- Como esta política se insere em um contexto mais geral no município, com relação ao grupo dos idosos? Que outras políticas são desenvolvidas para este grupo?
- Antes da existência da FASC, como era tratada esta área (idosos, acolhimento institucional) pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), você saberia me informar? Qual órgão da Prefeitura era responsável e que setores participavam?
- O que mudou na política de acolhimento institucional ao idoso com a criação da FASC?

Relação com as entidades prestadoras de serviços socioassistenciais

- Como que é estabelecida a relação entre a FASC e as entidades prestadoras? Como se caracteriza a relação entre a FASC e as entidades prestadoras de ILPI, por exemplo, a SPAAN?
- Quanto ao repasse de recursos. Desde quando ele acontece? Como é definido o valor a ser repassado e por quem? Qual (is) a (s) origem (ns) dos recursos repassados?
- Quem define o número de vagas para ILPI?
- Quanto à seleção dos beneficiários/idosos: Quem é responsável? Outros órgãos participam além da FASC? Qual a ingerência/atuação das entidades prestadoras? (depois de perguntar no geral, questionar sobre a SPAAN). Quais os critérios observados para a seleção dos idosos? Quem define estes critérios? Como os idosos são encaminhados? Todas as vagas são preenchidas?
- Houve mudanças na relação com as entidades a partir da implantação do SUAS? Se sim, quais?
- Houve mudanças nessa relação com a implantação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil?

Monitoramento da prestação de serviço (ILPI)

- A FASC realiza acompanhamento da execução do serviço ILPI? Se sim, de que forma?

- São realizadas visitas de monitoramento à entidade? Se sim, é a FASC que realiza e/ou outro (s) órgão (s) municipal (ais)? Com que frequência? Como ocorre a visita e o que é examinado?
- As entidades que estão executando ILPI prestam contas à FASC? Se sim, de que forma (reuniões, relatórios, registro de informações, etc.).
- Existe um sistema de informações para o acompanhamento dos serviços? Se sim, desde quando? As informações são atualizadas com frequência? Elas podem ser acessadas pelo público externo (para pesquisa acadêmica, no caso)?

Você teria alguém para indicar para ser entrevistado? (Que também conhece o serviço e poderia contribuir para a pesquisa).

Perguntar se o entrevistado gostaria de comentar, criticar ou sugerir algo.

Data da entrevista:

Observações:

APÊNDICE 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA - GESTOR SPAAN

Características da entidade

- Nome da pessoa jurídica e CNPJ:
- Tipo de entidade:
- Mantenedora:
- Data de criação:
- O prédio é próprio ou alugado?
- Espaço físico em m²:
- Dependências (nº de quartos; nº de banheiros; espaços de convivência, espaços de atividades, espaços de recreação e esportes, biblioteca, sala de jogos, cozinha, lavanderia.
- Nº de vagas por sexo (colocar data da informação):
- Nº de residentes por sexo (colocar data da informação):
- Regime jurídico dos funcionários:
- Outras características relevantes:

Relação com a PMPA

- Qual a relação da SPAAN com a PMPA? Como se dá a sua formalização (contrato, convênio, outro)?
- Desde quando ela acontece?
- O que ela envolve? a) repasse de recursos financeiros; b) mapeamento da demanda e delimitação da oferta dos serviços; c) apoio e assistência técnica; d) monitoramento e avaliação; e) outro aspecto?
- Existem outras fontes de recursos? Se sim, quais?
- Em relação aos recursos financeiros repassados pela PMPA, quanto aproximadamente eles representam, em termos percentuais, no volume total de recursos da SPAAN, por exemplo, em um mês?
- Para que a SPAAN possa executar o serviço de acolhimento ao idoso é necessário que seja elaborado algum documento para concorrer ao Edital de Chamamento Público (ou outra forma de chamada pública feita pela Prefeitura)? Se sim, é possível *acessar* esse documento? Qual a validade do edital (em anos)?

Definição da demanda e oferta

- De que forma os idosos ingressam na SPAAN?
- Quem define a clientela e encaminha os idosos?

- Quais os critérios observados para a seleção dos beneficiários? Quem os define (a SPAAN, a PMPA, a política nacional, *mas não citar de imediato, deixar primeiro o entrevistado responder a questão aberta*)?
- Em geral, todas as vagas são preenchidas? Há listas de espera?
- As vagas existentes são todas ocupadas por idosos que ingressaram no serviço via FASC/PMPA? Se não, quanto do total de vagas representa o encaminhamento via PMPA? Quais entidades/pessoas, além da PMPA, fazem encaminhamentos à SPAAN?

Mudanças na relação com a PMPA

- O que mudou com:
 - a) A criação da FASC (inicialmente denominada FESC) em 1977, você saberia informar?
 - b) A promulgação da LOAS, em 1993?
 - c) A instalação do SUAS, em 2011?
 - d) A promulgação do Marco Regulatório (instância municipal), em 2017?

Monitoramento Interno

- Há um sistema de informações na entidade? Com que frequência elas são atualizadas? É possível acessá-las?
- A SPAAN elabora relatórios de atividades? Se sim, com que frequência? Eles estão disponíveis para pesquisa?
- É feito o monitoramento das ações desenvolvidas? Se sim, de que forma?

Monitoramento pela PMPA

- A FASC/PMPA fiscaliza as atividades da SPAAN? Se sim, como ela acontece?
- A SPAAN presta regularmente contas à PMPA? Se sim, como ela é feita? *Por Repasse de informações (sobre ingressos, desligamentos, etc.), relatórios de atividades, outro modo?*
- A SPAAN recebe visitas de funcionários da FASC ou de outros órgãos municipais para o acompanhamento da execução do serviço de acolhimento ao idoso? Se sim, como que ocorre essa visita? Com que periodicidade? O que é examinado?

Perguntar se o entrevistado gostaria de comentar, criticar ou sugerir algo.

Data da entrevista:

Observações: