



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS/IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL/SER

INDIARA LUNA FERREIRA FURTADO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO SOBRE A
REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO**

BRASÍLIA/DF

2014

INDIARA LUNA FERREIRA FURTADO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO SOBRE A
REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO**

**Monografia apresentada ao
Departamento de Serviço Social (SER) do
Instituto de Ciências Humanas (IH) como
requisito para obtenção do grau de
Bacharel em Serviço Social pela
Universidade de Brasília (UnB), sob
orientação da Professora Doutora Ângela
Vieira Neves.**

BRASÍLIA/DF

2014

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS/IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL/SER

INDIARA LUNA FERREIRA FURTADO

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO SOBRE A
REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO

Monografia aprovada em ____/____/____ para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Banca Examinadora:

Profª Drª Ângela Vieira Neves – Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília
(Professora Orientadora)

Profª Drª Andréia de Oliveira - Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília
(Professora Examinadora)

Profª Mª. Priscila Maia de Andrade - Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília
(Professora Examinadora)

BRASÍLIA/DF

2014

“Todos os homens do mundo, na medida em que se unem entre si em sociedade, trabalham, lutam e melhoram a si mesmos” (Antônio Gramsci)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me acompanhar em toda a minha trajetória e por me dar forças todos os dias nessa luta!

À minha mãe e meus pais, Márcia, Renato e Júlio, pela dedicação, o amor, os ensinamentos, a paciência, a confiança e a luta diária que me ajudaram a alcançar mais esse objetivo em minha vida.

A todos os professores que empenham suas vidas em expandir conhecimento, em especial à minha orientadora Prof^{ra}. Dr^a. Ângela, pelo carinho, paciência e orientação nesse processo de construção de conhecimento, e à Assistente Social Jurilza, pelo apoio e a colaboração, pelo empréstimo de livros, e pelas respostas em horas inusitadas que tornaram possível essa conquista.

Às minhas irmãs, por estarem ao meu lado e me incentivarem nessa caminhada, e por compreenderem a ausência.

Aos amigos que caminharam desde o ensino médio lado a lado na trajetória da realização deste sonho, em especial Hudson, Cainã, Sérgio, Murilo e Gustavo, pois tudo que foi sonhado junto deve ser o reflexo da força da nossa amizade. Obrigada a todos os amigos que estiveram presentes em todas as etapas da minha formação e fizeram com que esse período fosse menos desgastante.

Ao Natã, pelo companheirismo, pela compreensão, pelos momentos de descontração.

Aos colegas de curso, pela generosidade, pelos debates e discussões que agregaram ainda mais conhecimento, que vai além dos livros e da academia.

Às orientadoras do estágio, que contribuíram para agregar conhecimento prático do exercício da profissão, pelas conversas e o apoio.

Aos colegas de trabalho que seguraram as pontas enquanto estive empenhada com a universidade.

Aos “velhinhos” que despertaram em mim o interesse em contribuir e lutar para uma política pública de qualidade.

A todos que acreditaram e torceram para que tudo desse certo! Uma nova fase se inicia e nesta caminhada as pessoas são peças fundamentais para o meu sucesso...

RESUMO

Este estudo pretende analisar como se dá a construção do processo de participação social no Brasil, analisando os espaços democráticos constituídos após a Constituição Federação, em especial o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, tendo como objetivo analisar a importância do conselho na elaboração e a efetivação da legislação referente à proteção da pessoa idosa. Foi realizado um estudo empírico tendo a gestão de 2012 – 2014 como foco do estudo. A metodologia de pesquisa utilizada foi quantitativa e qualitativa de modo que foi aplicado um questionário em uma entrevista semiestruturada com os conselheiros, além de realizadas visitas e observações das reuniões do conselho no período da pesquisa. Os resultados da pesquisa permitiram perceber a importância do CNDI como um espaço de participação social, contudo apontamos alguns desafios que foram postos, um deles é capacitar os conselheiros de modo que suas atribuições sejam claras no momento da composição no conselho além disso, é necessário se pensar uma articulação do conselho com os demais conselhos estaduais e municipais, como também os conselhos de direitos humanos. Com todos os desafios postos podemos concluir que o conselho é um espaço de participação importante para a garantia e efetivação dos direitos da pessoa idosa, se mostra como uma conquista para a democracia ativa no país. Porém ainda há muito que se fazer para que esse espaço seja plenamente respeitado nas suas deliberações, e não somente funcionar como um espaço de consulta.

Palavras Chaves: Conselho, participação social, CNDI, democracia.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Histórico da Legislação dos Direitos do Idoso	43
Tabela 2 - Número de Conselhos por Estado	48
Tabela 3 - Número de conselhos municipais por região mais o Distrito Federal.....	49
Tabela 4 - Distribuição dos representantes do governo do CNDI	50
Tabela 5 - Distribuição dos representantes da sociedade civil no CNDI	51
Tabela 6 - Instituições que compunham o CNDI - Gestão 2012/2014	51
Tabela 7 – Processos decisórios	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAPs – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CF – Constituição Federal

CNDI – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CONADE – Conselho da Criança e do Adolescente

CREAS – Centro de Referência Especializada em Assistência Social

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

FNI – Fundo Nacional do Idoso

IAPMs – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ILPIs – Instituições de Longa Permanência para Idosos

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

ONU – Organização das Nações Unidas

PNI – Política Nacional do Idoso

PPA – Plano Plurianual

SDH/PR – Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxas de crescimento da população total e da população idosa – Brasil.....	45
Gráfico 2 - Municípios que possuem Conselhos Municipais dos Direitos do Idoso	47
Gráfico 3 - Conselhos municipais separados por regiões mais o Distrito Federal	49
Gráfico 4 - Perfil dos conselheiros quanto ao sexo	55
Gráfico 5 - Perfil dos conselheiros que participaram quanto a representação.....	55
Gráfico 6 - Perfil dos conselheiros quanto à idade.....	56
Gráfico 7 - Perfil dos conselheiros quanto ao tempo de participação	56
Gráfico 8 - Perfil dos conselheiros quanto à escolaridade.....	57

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. CIDADANIA: AFIRMAÇÃO DOS SUJEITOS POLÍTICOS DE DIREITOS	21
1.1 CIDADANIA NO BRASIL: BREVE CONTEXTO HISTÓRICO.....	21
1.2 A CONSTITUIÇÃO DA CIDADANIA PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA.....	27
2. PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA NA CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DO IDOSO	32
2.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UM DESAFIO AO PROJETO DEMOCRÁTICO	32
2.2 CONSELHOS GESTORES COMO ESPAÇOS PÚBLICOS DE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA	37
3. O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO E A LUTA NA BUSCA E RECONHECIMENTO DE DIREITOS	38
3.1 A LUTA DOS IDOSOS POR DIREITOS SOCIAIS	39
3.2 CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO: HISTÓRICO, COMPOSIÇÃO, FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO	44
3.2.1 HISTÓRICO	44
3.2.2 COMPOSIÇÃO	49
3.2.3 FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO	52
3.3 O FUNDO NACIONAL DO IDOSO	54
4. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO: GESTÃO 2012-2014.....	55
4.1 PERFIL DOS CONSELHEIROS.....	55
4.2 A REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHEIROS NO CNDI	57
4.2.1 CRESCIMENTO PESSOAL E/OU PROFISSIONAL COM A PARTICIPAÇÃO NO CNDI.....	58
4.2.2 O ENCONTRO ENTRE SOCIEDADE CIVIL E GOVERNO.....	62
4.2.3 PROCESSOS DECISÓRIOS.....	64
4.2.4 ARTICULAÇÃO DO CNDI COM OS CONSELHOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS DE DIREITOS DO IDOSO E DE DIREITOS HUMANOS.....	68
4.2.5 QUANTO À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E O FORMATO DO CNDI.....	70
4.2.6 ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DAS DELIBERAÇÕES DO CNDI.....	71
4.2.7 DESAFIOS AO CONTROLE DEMOCRÁTICO	73
4.2.8 O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO: ESPAÇO DE CONTROLE DEMOCRÁTICO	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79
LEGISLAÇÃO CONSULTADA.....	80

SITES CONSULTADOS	81
ANEXO I.....	82
ANEXO II.....	84
ANEXO III.....	86

INTRODUÇÃO

O processo de participação social no Brasil começa a ter início após o período de controle militar entre os anos de 1964 e 1984, no qual a liberdade de expressão foi cerceada e a mídia foi duramente censurada. A década de 1980 foi marcada pela vontade da sociedade civil em autoafirmar-se e estar presente nas decisões do Estado, e abriu um leque de oportunidades para a população participar desse processo decisório e de construção de direitos.

Foi a partir de uma demanda de movimentos sociais que o Brasil atentou-se à necessidade de abrir espaço para a participação da sociedade nas deliberações de políticas públicas. Em contraponto, estava a proposta neoliberal reformadora do Estado, tendo como ideais a sua minimização e a modernização administrativa, de modo que preparasse o país para uma competitividade internacional e colocando o mercado como o regulador das necessidades sociais (NOGUEIRA, p. 42, 2004).

Porém, em 1988, com a Constituição Federal, é que são apresentadas respostas às demandas sociais por um Estado democrático, passível de intervenção e regulador das relações sociais, segundo Neves:

A Constituição Federal de 1988 – conhecida como Constituição-Cidadã – representou um divisor de águas nesse contexto ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização do Estado, mostrando-se decisiva para a publicização do orçamento. Pela primeira vez, uma constituição retrata a importância da construção de um Estado Democrático de Direitos em seu artigo 1º, ressaltando que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. (NEVES, p. 13, 2008)

Segundo Nogueira, os anos 1990 não foram puramente negativos. Esse período serviu para que se percebesse a ineficiência do Estado que privilegiava uma classe em detrimento da sociedade em geral, que, calada, se submetia à herança política deixada pela revolução burguesa. O ideal reformador pregava um Estado mais maleável e facilitador, e previa a descentralização de suas ações de modo a colocar o país na corrida capitalista internacional.

A reforma foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante à introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as “amarras do modelo burocrático”, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privada, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato. (NOGUEIRA, p. 41, 2004)

O cenário neoliberal e conservador faz com que as medidas constitucionais de participação e proteção social do Estado se tornem cada vez menores, e, com isso, a articulação da sociedade em torno dessas questões se torna mais evidente. É nesse contexto dos anos 1990 que surgem as principais formas de substituição do Estado, segundo NOGUEIRA (2004). Seja pela forma de iniciativas do mercado e da sociedade civil, seja sob a forma da consolidação de múltiplos Estados paralelos que se caracterizam pela criminalidade e a corrupção, por exemplo. Ainda se percebe que esse modelo de Estado representa um déficit dos serviços públicos ofertados, o que impulsionou a justificativa para a privatização e terceirização, que, segundo TEIXEIRA (2007), seriam novas formas de trato da questão social, que fazem parte da estratégia de redução do Estado.

Ainda segundo TEIXEIRA (2007), ao repassar a responsabilidade de proteção social à sociedade, essa noção reformadora propicia uma descentralização dos serviços públicos e a racionalização dos gastos federais, e também aumenta o número de instituições filantrópicas que se engendram no cenário para suprir as necessidades da população. Contudo, essa inserção da sociedade civil tem significado um retrocesso, pois as ações não têm qualquer regulação do Estado e se constituem como insuficientes às demandas da classe trabalhadora.

Não havia como montar uma reforma de mercado que não fosse acompanhada da reforma do Estado e em meio ao processo de democratização. Esse reformismo incorporou quatro ideias inerentes ao discurso democrático: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil. Devido às demandas sociais, essa latente necessidade de uma ampliação do Estado passava a ser atendida. Em resposta, ampliava-se a participação social nas agendas governamentais. (NOGUEIRA, 2004)

A descentralização seria o ponto principal para a redução dos custos operacionais e envolvimento local e regional na implementação de políticas públicas, o que traria maior leveza e agilidade ao Estado, e a democracia participativa¹ seria uma alternativa viável. Segundo NEVES E SILVA (2013), a democracia deve estar associada à participação da sociedade apesar de a representação política ser fundamental. É nela que podemos identificar como a sociedade interage na esfera política do país. Para

¹ Entendemos por democracia participativa um modelo de democracia que procura se constituir como alternativa às heranças da teoria política liberal (com ênfase no papel do mercado), incorporando a necessidade de combinar a ampliação da participação direta com os mecanismos de democracia representativa (eleições, garantias de liberdades, etc.)

NOGUEIRA (2004), a luta por direitos é um fator de avanço na civilização e para a democracia, mas só tem potência quando a mesma se politiza. Assim, surgem espaços políticos alternativos para a atuação da sociedade, e é nesses espaços que se busca a efetivação da democracia participativa.

A Constituição de 1988 garantiu à sociedade direitos e garantias antes nunca experimentados no país, e ampliou com a criação de órgãos de representação. A democracia foi vista como ponto fundamental para a construção de uma sociedade atuante; e a participação, como uma forma de expandir e atender as necessidades da população. Assim, mostrava-se importante a criação de espaços públicos legalmente constituídos e que permitissem a efetiva participação da população no processo deliberativo e implementação das políticas públicas

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1999) instaura elementos democráticos na gestão das políticas públicas, que sugerem um novo desenho das políticas sociais no Brasil, fundamentados nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo. Estabelece que as políticas sociais sejam desenvolvidas de modo democrático, em que a sociedade, via órgãos representativos, participe dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos. (TEIXEIRA, S. M. p. 155, 2007)

Várias formas de mecanismos participatórios se mostram presentes na nova democracia. Contudo, ressurgem nesse contexto os Conselhos² de Políticas Públicas, que estiveram congelados e eram praticamente inexistentes por todo o período de regime militar. Apesar de não ser novidade, a criação de conselhos vem com um novo entendimento do seu papel para se constituir como um mecanismo integrante do processo de descentralização: eles se mostram como um espaço público.

Segundo CÔRTEZ (2005), os conselhos estão em um crescente patamar de envolvimento dos participantes e disseminação pelo país. O Conselho Nacional de Saúde foi um dos pioneiros e, hoje, possui uma estrutura consolidada e reconhecida como um espaço de real atuação societária. Contudo, os demais conselhos são novidades no processo de decisão, falta reconhecimento da sociedade desses espaços e também estudos que consolidem sua atuação na agenda política brasileira.

Também com a Constituição Federal, direitos básicos foram definidos como fundamentais à pessoa humana. Nesse rol, estão os direitos da pessoa idosa com a inserção do artigo nº 230, que versa sobre o cuidado do idoso, representante de uma

² Segundo dados do IPEA de 2013 existem um total de 24 Conselhos Nacionais no Brasil.

parcela da população antes esquecida. Com o artigo torna-se dever do Estado, da família e da sociedade amparar a pessoa idosa:

[...] Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º - Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

§ 2º - Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

A Constituição traz os direitos dos idosos como item dos direitos humanos para o debate social, devido ao aumento e a necessidade de políticas que protejam a dignidade dessa população. Para DEBERT E OLIVEIRA (2013), esse marco legal significa “testemunhar o modo pelo qual a velhice – que até muito recentemente era vista como uma questão própria da esfera privada e familiar, uma questão de previdência individual ou de associações filantrópicas – se transforma numa questão política”. (BRASIL, p. 117, 2013)

Após essas determinações legais, foram criados mecanismos para a efetivação da Política Nacional do Idoso. São elas: a própria Política, instituída pela Lei nº 8.842, de 1994, que se constitui como o primeiro marco legal regulamentador após a Constituição, e que define a criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, mas que somente foi legalmente constituído após a instituição do decreto nº 4.227, de 2002, que cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso; a Lei nº 10.741, de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso; regulamentações sobre a Assistência Social, com a LOAS³, e as legislações no âmbito jurídico e da saúde. O compromisso com a questão do idoso foi firmada conjuntamente com a sociedade, tendo o Conselho como um órgão superior de deliberação e de participação social acerca das políticas referentes aos assuntos das pessoas idosas no Brasil.

É possível perceber que esse engendrado legal é recente na história do Brasil, porém, mostra a preocupação do Estado brasileiro acerca dessas questões. Segundo DEBERT E OLIVEIRA, “nossa Carta Constitucional e o nosso Estatuto de Idoso são, certamente, dos mais avançados do mundo”. (BRASIL, p. 117, 2013)

Apesar do aumento considerável da população idosa no Brasil e no mundo, o mesmo não poder ser considerado causa única e exclusiva para a transformação da

³ Lei Orgânica da Assistência Social em seu art. 2º, inciso I, cita como sendo seu objetivo, entre outros, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

velhice e a sua caracterização em um problema social, Faz-se necessário pensar essa transformação como dimensões de reconhecimento, legitimação, pressão e expressão (BRASIL, 2013). É possível, com isso, perceber os avanços que o Brasil tem tido diante da temática. Porém, o processo de participação social ainda se constitui como novidade aos brasileiros, e o reconhecimento desses espaços, por parte da população, também é irrisório. Em resumo, há uma dificuldade de articulação entre o Conselho e os principais interessados: a sociedade e os movimentos sociais. (GIACOMIM, 2013)

Diante das demandas dos Conselhos é que vemos a importância de estudos acerca do tema que proponham alternativas e soluções para a efetiva concretização do espaço democrático como um núcleo de direito e politizado. A criação de um Conselho se mostra importante para o crescimento local da comunidade, porém, deve seguir o alinhamento burocrático para que não seja influenciado por práticas clientelistas e que reproduzam o processo histórico-político do país, segundo Neves: “O governo representativo não é mais um governo que se exerce pelo povo, mas por uma elite política selecionada autorizada a traduzir a ‘vontade popular’ e, a partir dela, governar” (NEVES, 2013). E isso passa longe de uma sociedade ideal, igualitária e social-democrática, a qual buscamos.

A justificativa do interesse da pesquisa se deu a partir da vivência acadêmica com a área de direitos humanos, pois:

O trabalho de pesquisa nasce de um interesse particular do pesquisador, porém, esse não pode ser influenciado quanto à metodologia de pesquisa abordada. É muito difícil separar o interesse pessoal do pesquisador com a pesquisa em si. Ela se dá por meio da inquietude do pesquisador e da paixão sobre dado assunto. (Deslandes & Minayo, 2007)

Essa vivencia ocorreu durante estágio obrigatório do curso de Serviço Social da Universidade de Brasília, onde trabalhei no Centro de Referência Especializada em Serviço Social no Gama (CREAS⁴/GAMA). Após pesquisa à época, vimos que a maioria dos atendimentos era realizada com pessoas idosas que sofreram violência e/ou violação dos seus direitos. Assim, decidimos construir um projeto englobando 10 idosos atendidos na instituição e seus familiares, onde a presença desses variavam de acordo com os encontros.

⁴ CREAS: órgão ligado à Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Governo de Brasília/DF – responsável pelo cuidado continuado a pessoas e famílias em situação de ameaça ou violação de direitos.

O interesse da pesquisa com idosos, agora na fase de conclusão do curso, se dá a partir da garantia dos seus direitos por meio de legislação, lutas e controle sociais, a fim de propor uma análise conjunta de Estado e Sociedade e sua importância nesse processo de construção e garantia de direitos. O processo de implementação das políticas tem se dado de forma demorada. Apesar dos direitos conquistados, ainda há muito o que se conquistar no que tange às políticas públicas para os idosos no Brasil.

Os conselhos são lugares onde a sociedade civil pode ser ouvida. Eles surgem para constituir uma das formas de descentralização do Estado Democrático: “Os conselhos são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal”. (Arzabe, 2014). Também segundo o IPEA⁵:

Os conselhos de políticas públicas, aqui entendidos como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, têm por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. São constituídos em âmbito estadual e municipal. Além disso, permitem a inserção de novos temas e atores sociais na agenda política. (BRASIL, IPEA – 2013, p. 10)

As questões de partida que orientam essa pesquisa são: Hoje, a função do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, entre outras, é supervisionar e avaliar a PNI⁶, além de elaborar proposições, objetivando aperfeiçoar a legislação pertinente. Diante disso, será que o Conselho, nas suas deliberações, fortalece a política do idoso e amplia direitos? A ideia de se ter um Conselho de participação é justamente ampliá-la e fazer com que a sociedade se torne presente nas principais deliberações acerca da política tratada, no caso, do idoso, visto que as políticas de proteção da pessoa idosa ainda são recentes no contexto histórico do Brasil. Nesse contexto, a criação do CNDI amplia a participação da sociedade civil no processo de decisão? Por fim, há uma mobilização e participação dos próprios idosos na efetivação das políticas nacionais por meio do Conselho Nacional?

Hoje, segundo dados do próprio CNDI, existem conselhos em todos os estados do país, contudo, a articulação com estes é falha. Por ser uma forma nova de controle social, o conselho ainda enfrenta desafios para sua constituição: o distanciamento dos conselhos locais é uma delas:

⁵ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada.

⁶ Lei nº 8.842 – de 04 de janeiro de 1994.

É papel do Conselho Nacional ser gregário e articular-se com os conselhos de idosos, como ouvinte interessado em conhecer as realidades e como parceiro na defesa dos interesses do público idoso e dos próprios conselhos. Porém, vale dizer que até 2010 os conselhos de idosos trabalhavam de forma absolutamente independente e distanciada. (BRASIL, 2013 p.181)

Ainda assim, o CNDI comemorou, em 2012, 10 anos de existência e pode-se perceber que o olhar do Estado para políticas a essa parcela da população está a cada dia mais cuidadoso. O anseio por políticas de proteção ao idoso é crescente no Brasil, fazendo-se necessária uma resposta à sociedade.

Pretende-se analisar o papel do CNDI na gestão de 2012-2014 frente à elaboração e a efetivação da legislação referente à proteção do idoso. Mas, principalmente, verificar se o Conselho é um espaço que garante a participação da população, identificar o processo de deliberação e a construção da política do idoso, e propor modificações levando em consideração o processo histórico de participação social democrática no Brasil.

O presente estudo parte do pressuposto que a garantia dos direitos do idoso é um processo tardio no Brasil. Essa garantia foi instituída por meio legal apenas após a Constituição Federal. Nos últimos anos, uma série de avanços ocorreu no que tange a políticas públicas para idosos, e percebemos também que a demanda por essas políticas tem aumentado e, com isso, a mobilização social acerca delas (Oliveira, 2011). Assim sendo, é importante fazer um estudo empírico acerca dessas questões de modo a entender como ocorre essa relação entre estado e sociedade no âmbito dos espaços públicos destinados a participação social, em especial no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, objeto central deste trabalho de conclusão de curso.

Como também: analisar o papel do CNDI na gestão de 2010-2012 frente à elaboração e a efetivação da legislação referente à proteção do idoso; analisar o processo de construção de participação social no Brasil; identificar o processo de deliberação e a construção da política do idoso; acompanhar as reuniões do CNDI; verificar a participação social nas reuniões do Conselho; identificar as pessoas representantes da sociedade civil com maior atuação e voz nas reuniões do Conselho; elaborar um estudo empírico acerca da participação social no âmbito do CNDI, e propor alternativas de modo que a participação no Conselho venha ser efetiva.

A metodologia utilizada baseou-se em instrumentos que me permitiram verificar o processo de construção de direitos no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos do

Idoso. Foi realizada a revisão bibliográfica acerca do processo histórico da construção da cidadania e dos direitos da pessoa idosa no Brasil, a criação do Estatuto do Idoso e a ampliação da participação popular por meio dos Conselhos Nacionais e Estaduais dos Direitos do Idoso. Essa verificação foi realizada por meio da leitura de bibliografia relacionada, artigos, textos e os próprios periódicos e revistas dos Conselhos, além da observação das reuniões, pois:

Nosso projeto científico trabalha com o objeto construído que se dá pelo processo de objetivação teórico-conceitual de certos aspectos no real, ou seja, a interpretação dos resultados, com base teórica nos dá a base para entender a realidade a partir do conhecimento científico. Em contraponto existe o objeto percebido que se dá por as nossas sensações, pelo que vemos. E o objeto real que se constitui como a totalidade das relações da existência social. (Deslandes & Minayo, 2007)

O método de pesquisa utilizado foi qualitativo, pois “ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 1994, p. 20), e quantitativo, de modo que foram analisados dados, pesquisas, relatórios e aplicação de questionários. O tipo de entrevista utilizado foi a semiestruturada, baseada em um roteiro previamente elaborado (MINAYO, 1994). As entrevistas se deram por meio de dois questionários com perguntas fechadas e abertas aos representantes da sociedade civil e dos órgãos que compõe a representação governamental.

O primeiro questionário, composto de perguntas fechadas em sua maioria, permitiu definir o perfil de todos os conselheiros que se propuseram a respondê-lo. O segundo questionário, composto de perguntas abertas, foi aplicado a quatro representantes, sendo dois da sociedade civil e dois do governo, escolhidos com base nos seguintes critérios: representantes do governo e da sociedade civil que mais se mostraram ativos nas reuniões, que representassem órgão de significativa relevância para as questões relacionadas à pessoa idosa, e que compuseram o Conselho no período da gestão analisada (2012-2014).

Essas ações mostraram-se imprescindíveis para entender como é o cotidiano dos Conselhos e como é a formação de políticas que garantem o acesso aos direitos dos idosos no Brasil. A observação se deu por meio de participação em três reuniões que ocorreram no segundo semestre de 2014 no Conselho, duas ordinárias e uma extraordinária.

Utilizamos, também, método materialista histórico-dialético de Marx, pois:

Quando, pois, um pesquisador adota o quadro de referência do materialismo histórico, passa a enfatizar a dimensão histórica dos processos sociais. A partir da identificação do modo de produção em determinada sociedade e de sua relação com as superestruturas (políticas, jurídicas etc.) é que ele procede à interpretação dos fenômenos observados. (GILL, p. 22-23, 2008)

Isso devido não ser possível analisar um processo de participação social sem analisar o contexto histórico da população no Brasil e as principais demandas da sociedade, além de analisar o atual cenário de abertura do Estado para essa ação de controle social.

O estudo está dividido em quatro capítulos. No primeiro, *A cidadania: afirmação dos sujeitos políticos de direitos*, discutimos sobre a formação da cidadania no país utilizando uma leitura bibliográfica dos importantes autores que abordam o surgimento do conceito de cidadania e a importância para formação da democracia. No segundo capítulo, *Participação e democracia na construção dos direitos do idoso*, trazemos as principais mudanças ocorridas após a Constituição Federal e os marcos legais que permitiram a inserção da sociedade no campo político.

No terceiro capítulo, *A luta dos idosos por direitos sociais* apresentamos a formação dos direitos da pessoa idosa no Brasil e a constituição do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. No quarto capítulo, *Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: gestão 2012-2014*, analisaremos os resultados da pesquisa e mostraremos a importância de um espaço de construção democrática como o Conselho.

1. CIDADANIA: AFIRMAÇÃO DOS SUJEITOS POLÍTICOS DE DIREITOS

O debate sobre a construção da cidadania no Brasil vem se aperfeiçoando durante a história do país. Este capítulo visa traçar um breve histórico sobre o conceito de cidadania e apresentar a discussão sobre as diferentes formas vivenciadas no Brasil. No primeiro item, discutirei a cidadania no Brasil historicamente até os anos 1980, abordando a não cidadania no contexto escravista e passando pela instituição das leis trabalhistas que a regularam, de modo a definir a legitimação da mesma. No segundo item, discutirei a cidadania no processo de redemocratização e analisarei a importância da cidadania ativa para a construção de uma sociedade democrática de direitos. Por fim, concluirei dando ênfase ao papel da mesma frente à participação social e à conquista dos direitos dos brasileiros.

1.1 CIDADANIA NO BRASIL: BREVE CONTEXTO HISTÓRICO

O surgimento da cidadania ocorreu tendo em vista a necessidade de se garantir a participação dos indivíduos que moravam e contribuía para o desenvolvimento da cidade. Neves traz duas concepções acerca da cidadania: a primeira, da polis romana, onde a cidadania se fundamentava na ótica liberal, em que o homem era responsável por sua condição, sendo ele priorizado em detrimento do conjunto de cidadãos. (Neves, 1994, pag. 2-4).

O conceito de cidadania surgiu na Grécia e foi se expandindo ao resto da Europa, com a ideia de que o poder não mais se concentraria nas mãos de um indivíduo, e sim que as decisões seriam discutidas e deliberadas em conjunto com a sociedade, o que gerava “uma responsabilidade pública com direito de participar nas decisões políticas, dando assim um caráter coletivo ao conceito de cidadania” (Neves, 1994, pag. 2). Essa era a polis-grega, onde quem detinha de terras e riquezas poderia participar nos processos de decisão, porém, ainda assim esse processo excluía grande parte da população.

Neves debate acerca do conceito de cidadania e suas ambiguidades que se aperfeiçoaram em conjunto com a evolução histórica. Para isso, surgem duas premissas

básicas: “a primeira refere-se à construção do cidadão frente à ótica do liberalismo, e a segunda refere-se à democracia e a suposta igualdade de oportunidades” (Neves, 1994, pag. 2).

Um exemplo da concepção de cidadania é a de Marschal, debatida pela autora. Nessa, a cidadania se funda na constituição dos direitos civis, políticos e sociais, onde a mesma é uma instituição em desenvolvimento na ótica liberal, contudo, ele não faz a diferenciação da inserção desses direitos em uma sociabilidade capitalista. “Embora Marshall resgate a dimensão da tríade em torno dos direitos civis, políticos e sociais, não os analisa com as articulações políticas econômicas e ideológicas que estão presentes na sociedade capitalista”. (NEVES, 1994)

Dessa forma, a autora traz conceitos de diversos autores que vão desde a ideia de uma cidadania individual na ótica liberal à uma cidadania coletiva. Essas mutações foram se aperfeiçoando de acordo com a evolução histórica e as necessidades da sociedade capitalista. A cidadania, portanto, prescinde do exercício dos direitos estabelecidos no âmbito da sociedade. Eles se moldam de acordo com os moldes da sociabilidade inserida e, assim, é preciso analisar a construção da cidadania a partir da construção societária:

Pois, pelo ângulo da dinâmica societária, os direitos dizem respeito antes de mais nada ao modo como as relações sociais se estruturam. Assim [...], os direitos operam como princípios reguladores das práticas sociais, definindo as regras das reciprocidades esperadas na vida em sociedade através da atribuição mutuamente acordada (e negociada) das obrigações e responsabilidades, garantias e prerrogativas de cada um. (Telles, 2008, p. 92)

A cidadania no Brasil teve seu desenvolvimento lento em relação a outros países e isso se deu devido à colonização portuguesa, à cultura escravista e à grande propriedade, problemas que respingam seus efeitos até os dias de hoje nas relações sociais entre os brasileiros (Carvalho, 2001). E que excluiu por muito tempo grande parcela da população das ações políticas em sentido estreito, segundo Carvalho: “Podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil réis. Todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar. As mulheres não votavam, e os escravos, naturalmente, não eram considerados cidadãos”. (Carvalho, 2001, p. 29-30).

A cidadania estreita, como diz Carvalho, realmente não pôde ter sido aplicada à época, pois a Constituição de 1924 ignorou a parcela da população escravizada, apesar da independência do Brasil. A participação era exclusiva de uma pequena parcela da

população que defendia seus próprios interesses. Os que podiam votar também eram definidos os que podiam ser eleitos, apesar de nosso sistema político ser um avanço, se comparado com países europeus. Interesses difusos ao da população no anseio de uma política representativa eram colocados, por exemplo, como domínio político local, que gerava uma disputa por poder onde predominavam os interesses da parcela dominante na população. Parte dos votantes era analfabeta, que pouco entendia sobre tais assuntos e era influenciada pelos líderes locais no seu voto. (Carvalho, 2001, p. 31-33).

Ainda no Brasil imperava o entendimento de liderança trazido por Locke. Liderança era considerada um dom divino ou um direito natural e ligado diretamente ao direito a possuir a propriedade. Propriedade, então, era a prova do dom de liderança dado por Deus. Assim, as pessoas respeitavam os grandes produtores que detinham os meios de produção e faziam com que essa influência os mantivessem no poder, ou quem os interessassem.

Nesse contexto surge a ideia da não-cidadania, conceito que traz a cidadania em sentido estreito de um povo politicamente organizado, com opinião pública ativa, e de um eleitorado amplo e esclarecido (Carvalho, 2001). Contudo, cabe ressaltar que formas alternativas de mobilização social ocorreram, de modo a interferir no modo de vida dos brasileiros. No Brasil, não existiu uma cidadania estreita e formal, com o uso do direito do voto como uma manifestação legal do cidadão, mas sim:

Exige levar em conta outras modalidades de participação, menos formalizadas, externas aos mecanismos legais de representação. É preciso também verificar em que medida, mesmo na ausência de um povo político organizado, existia um sentimento, ainda que difuso, de identidade nacional. Esse sentimento, como já foi observado, acompanha quase sempre a expansão da cidadania, embora não se confunda com ela. (Carvalho, 2001, p. 67)

Sendo assim, o autor considera ações isoladas de manifestação de descontentamento como sendo primordiais para o surgimento desse “sentimento”, e cita exemplos, como o movimento abolicionista. Esses movimentos locais de mobilização social, sem dúvida, refletem os anseios da população e levam a uma organização em prol de um bem comum. Essa é a expressão mais latente da cidadania, porém, ainda não se podia falar no conceito de sociedade civil e de movimentos sociais, que só foram surgir em meados da década de 1970.

Com todas essas pequenas expressões populares, somente após o ano de 1930, com um governo revolucionário e a criação da Consolidação das Leis do Trabalho, um

grande salto rumo à ampliação de direitos foi dado e uma nova Constituição foi trazida. Segundo Carvalho, o período foi chamado de “política populista”. Nesse período pós-abolição, houve a implantação do chamado “laissez-faire” como tentativa de organizar a vida econômica brasileira, o que perdurou até o governo de Getúlio Vargas. Nesse governo, a intervenção do Estado foi imprescindível de modo a estimular e impulsionar a inserção da economia brasileira no novo processo de industrialização vigente no mundo (Santos, 1987, p. 71).

Os princípios laissez-fairianos tiveram vida curta no Brasil e fizeram-se presentes mais na área urbana. Leis sociais foram implantadas de modo a realizar acordos entre empregados e empregadores, e isso refletia a ineficiência do ideário para o país. Muitos sindicatos e associações foram criados em prol das classes trabalhadoras e, em resposta, o Estado criou leis, que em sua maioria era de repressão a essa crescente onda de organização social. Com isso, era reforçada a necessidade da ação do Estado no sentido de reprimir essas ações e proteger a inserção do país no processo de industrialização vigente. Segundo Santos, “é possível relacionar pelo menos cinco leis repressivas da atividade político-sindical do operariado urbano, todas visando, sobretudo, à expulsão dos trabalhadores estrangeiros por motivos de militância sindical”. (Santos, 1987, pag. 72).

Assim, o Estado estava cada vez mais presente na vida econômica do país, deixando de lado o pensamento laissez-fairiano. No pós-revolução de 1930 surge a necessidade de conceituar *cidadania*. Esta já era implícita nas ações do governo, porém, com efeitos do que poderia ser descrito como *cidadania regulada*. Para Santos, em suma, somente os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, em funções reconhecidas por lei, eram cidadãos. Com essa regulação, nem todos eram cidadãos reconhecidos, mas também nem todos que trabalhavam possuíam essa denominação. Isso se dava devido às ocupações não regulamentadas e, logo, não reconhecidas pelo governo na época. A extensão dessa cidadania só se daria no caso de que novas ocupações fossem regulamentadas e, por necessidade e luta social, as mesmas fossem reconhecidas.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em leis. (Santos, 1987, p. 75)

Esse processo de vinculação entre o conceito de cidadania e o exercício de uma profissão logo se mostrou problemático devido à exclusão de uma parcela considerável da população. Não mais apenas os desempregados estavam fora do contexto social, mas também os empregados que tinham sua profissão como marginalizadas e não reconhecidas pelo governo. Isso refletiu o decaimento do ideário *laissez-fairiano* no país e a crescente atuação do Estado de modo a legitimar as novas ocupações devido à pressão dos setores sociais brasileiros.

A origem deste ‘achado’ de engenharia institucional encontra-se na prática revolucionária pós-30, sendo esta uma das principais brechas que se abrem na ideologia *laissez-fairiana*, permitindo, ao mesmo tempo, a criação de um espaço ideológico onde a ativa interferência do Estado na vida econômica não conflita com a noção, ou a intenção, de promover o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista. (Santos, 1987, p. 75)

Contudo, a regulamentação das profissões dependia dessa pressão e da boa vontade do Estado. Em 1932, o governo instituiu a carteira de trabalho, em que o trabalhador usufruía dos direitos trabalhistas e tinha sua profissão regulamentada descrita. Segundo Santos, um instrumento clássico da cidadania regulada vigente no contexto brasileiro. Se, de um lado, era o Estado quem satisfazia os direitos do cidadão legalmente instituído, era esse mesmo estado que definia quem era ou não cidadão, além de fixar o salário mínimo devido e os benefícios previdenciários que funcionavam por meio das CAPs e os IAPMs. (Santos, 1987, p. 76-78).

Essa nova organização social em volta do trabalho trouxe ao país alguns conflitos sociais, ao passo que uma parcela da população excluída lutava pelo seu reconhecimento por meio da regulamentação das suas profissões/ocupações. Aqueles que já estavam inseridos no sistema lutavam pela ascensão profissional e o aumento de salários e ganhos. Os institutos mais poderosos tinham o controle dos melhores benefícios previdenciários, já que as compensações eram proporcionais às contribuições, e assim ofereciam postos de mando do mesmo sistema previdenciário às lideranças sindicais, para deter do controle dos mesmos. Essa manobra sustentava o sistema previdenciário estatal e a prática da cidadania regulada, pois favorecia as mobilizações sociais da época em prol dos interesses do governo.

Em contraponto, uma mobilização local para a equiparação dos direitos e uniformização estava se organizando, sem grande força, contudo. Em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social uniformizou os serviços e benefícios prestados pela

previdência brasileira, porém, sem unificá-los.

Foi este o único golpe no conceito de cidadania regulada, embutido nas instituições sociais brasileiras. Ao desvincular a prestação de serviços de assistência médica e o pagamento de benefícios das categorias profissionais (mantendo aos últimos embora como função da contribuição pretérita), a LOPS começou a minar o conceito de cidadania regulada na etapa intermediária do processo de conversão dos anônimos membros da comunidade brasileira em cidadãos estratificados. (Santos, 1987, p. 79)

Assim, esse período foi marcado por um Estado autoritário onde prevalecia a contensão dos conflitos sociais. Para Santos, “um Estado de legitimidade hobbesiana”. Essa contensão se dava no intuito de garantir uma “ordem democrática” até o período em que se deu o Golpe Militar. (Santos, 1987, p. 80).

O golpe de 1964 foi marcado por uma conjuntura social na qual os direitos civis e políticos foram congelados, apesar do aumento das mobilizações e a criação de muitas organizações sociais. Com o forte sistema de repressão, elas não tiveram expressão política reacionária significativa, e isso se deu devido ao controle dos governos golpistas por meio de instrumentos legais chamados “Atos Institucionais”. (Carvalho, 2001, p. 160)

O primeiro foi introduzido logo em 9 de abril de 1964 pelo general Castelo Branco. Por ele foram cassados os direitos políticos, pelo período de 10 anos, de grande número de líderes políticos sindicais e intelectuais e de militares. Segundo Carvalho, além disso, foram usados mecanismos alternativos de despolitização e desmobilização, como a “aposentadoria forçada de funcionários públicos civis e militares. Muitos sindicatos sofreram intervenção, foram fechados os órgãos de cúpula do movimento operário, como o CGT e o PUA. Foi invadida militarmente e fechada a UNE, o mesmo aconteceu com o ISEB”. (Carvalho, 2001, p. 160)

Os atos institucionais tinham o poder de cercear os direitos políticos dos brasileiros e, ao passo que o regime diminuía esses direitos, tentava compensar com o aumento dos direitos sociais. Contudo, essa técnica não convenceu a população como um todo. Em meados de 1975, a taxa de crescimento econômico começou a decrescer e todas as classes foram atingidas pela instabilidade econômica. O apoio da população ao regime que ignorava a perseguição aos direitos civis e políticos durou apenas o tempo que perdurou o “milagre econômico”. Esse processo de despolitização foi um retrocesso às conquistas políticas no país até então, que, por mais lentas que tenham sido, não se comparam a pouco mais de duas décadas sem nenhum avanço no que diz respeito aos direitos políticos e sociais no país.

Assim, desde o período escravista até o fim da ditadura militar, esse momento foi marcado pela não cidadania e a cidadania regulada, onde a conquista por direitos foi lenta e limitada às vontades do Estado. Apesar do aumento dos direitos sociais, em determinadas ocasiões, eles não abrangeram a totalidade da população.

1.2 A CONSTITUIÇÃO DA CIDADANIA PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

Ao final do período ditatorial, pudemos ver no Brasil o fortalecimento do debate sobre a democratização do Estado e o surgimento de inúmeros movimentos sociais em prol de mudanças nessa conjuntura e da inserção da sociedade na vida política do país. Esses movimentos lutavam por espaços democráticos e igualdade nas relações sociais, e possibilitaram o início do redesenho da concepção de cidadania, pois, segundo Dagnino (1994), para a construção de uma nova noção de cidadania, “ela deriva e, portanto, está intrinsecamente ligada à experiência concreta dos movimentos sociais”. (Dagnino, 1994, p. 103).

Os movimentos sociais foram responsáveis por fazer emergir um sentimento de identidade nacional – já observado por Carvalho – ainda mais latente, e o desejo de mudança nos rumos que a política ditatorial ia dando ao país, portanto:

Os movimentos sociais além de trazerem suas reivindicações a público e ampliarem as fronteiras da política para além da sua dimensão institucional, recriaram as concepções de direitos e de cidadania enquanto ‘estratégia política’ na luta pela transformação social em direção a uma sociedade efetivamente democrática. (IDEIAS, p. 8-9, 1998-1999)

A organização de um conjunto de organizações e associações civis traz à tona o termo *sociedade civil*, que emerge com novas características que superam as experiências de mobilizações anteriores a esse período pós-ditadura. Também mostra a necessidade de uma nova conceituação sobre o mesmo nas atuais conjunturas vivenciadas. Sendo assim, o novo conceito de sociedade civil perpassa por essa sociedade mobilizada e organizada na luta de direitos, e, mais especificamente nesse contexto histórico, não dá para se pensar em sociedade articulada sem pensar em sociedade civil.

Dessa forma, podemos dizer que o desenvolvimento do termo *sociedade civil* está diretamente relacionado à ênfase nas iniciativas e manifestações vindas

da base da sociedade. Em um país marcado por um Estado centralizador, por uma cidadania originalmente regulada e por uma ditadura militar de mais de vinte anos, falar em sociedade civil significa pensar naquilo que potencialmente emerge da sociedade sem o controle do Estado. (IDEIAS, p. 23, 1998-1999)

Pode-se afirmar que o regime autoritário foi o estopim para a sociedade se organizar, visto que já vinha de um período de desagrado com as ações do governo. Setores sociais importantes como a Igreja Católica, os grupos de esquerda e da estrutura sindical, entre outros, se uniram na formação de movimentos sociais. (IDEIAS, 1998-1999).

A organização popular logo ganhou força impulsionada pela onda de mobilização que se expandiu por todo o país. Cabe destacar movimentos importantes que fizeram parte desse contexto e que definiram a década de 1980 como sendo a mais importante quando tratamos de conquistas sociais e políticas. Um deles foi o Movimento da Reforma Sanitária, no final da década de 1970 e início da década de 1980, que foi pioneiro no que se refere à luta pela ampliação de direitos para uma saúde universal, pública, descentralizada e de qualidade (Neves, 2008). O surgimento de movimentos organizados da sociedade, como esse, possibilitou a construção e a idealização de uma legislação para o povo, ou seja, uma mobilização nacional para a construção de uma nova Constituição, mais humanitária, igualitária e principalmente democrática.

Pela primeira vez em nossa história política, a sociedade se organiza com tal nível de participação – no plano nacional, estadual e municipal – em torno de questões até então consideradas ‘tarefas exclusivas’ dos juristas, dos políticos e dos governos. A criação de plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte é o melhor exemplo dessa nova fase. (Benevides, 1998, p. 123)

A Constituição de 1988, conhecida como *Constituição Cidadã*, foi, sem dúvidas, o marco histórico que definiu os rumos que o país ia tomar até os dias de hoje. Ela se mostra como um divisor de águas para a definição e criação de novos meios para o exercício da cidadania, além de abrir espaço para a sociedade reconhecer-se como sujeito de direitos e mostrar-se presente nas decisões do Estado. Em contrapartida ao Estado autoritário, a Constituição abria o espaço para a participação da sociedade, favorecendo o processo de redemocratização no país, além de dar poder ao povo. Para Neves, a política nacional se unia em prol do fim do estado burocrático e centralizador, direita e esquerda, com seus ideais distintos, mas ambos estavam juntos para implantação da agenda da Reforma do Estado.

A agenda da reforma do Estado e a crítica ao estado burocrático e centralizador passaram a ser direções tanto da esquerda quanto da direita. De um lado, atribui-se forte ênfase à minimização do Estado na ótica neoliberal, colocando-se o mercado como o regulador das necessidades. Por outro, a crítica da esquerda à centralização e à burocratização do Estado traz a proposta de novo desenho institucional na relação entre Estado e sociedade mediante a construção de uma Reforma do Estado que buscasse a democratização e a construção de novo formato em processos de cogestão. (NEVES, 2008, p. 12)

Esse processo de descentralização do Estado mostrou-se de extrema importância e como ponto principal para uma aproximação com a sociedade e a implantação da democracia, deixando os problemas desse processo para outro momento. A Constituição possibilitou reformular o contexto político nacional e, a partir daí, fez-se surgir uma nova ideia de sociedade, e, com isso, uma nova ideia de cidadania.

A cidadania, como vimos, apresentou-se de diferentes formas. Sua constituição foi lenta e limitada no Brasil. No período escravista se deu uma cidadania negativa, onde pessoas nasciam e morriam sem nunca terem se constituídos cidadãos. Os escravos, mesmo os libertos, não eram incluídos na conjuntura política, nem ao menos existiam. Entre 1930 e 1945, muitos direitos foram conquistados no campo social e a implantação da carteira de trabalho mostrou-se como a maior conquista dos trabalhadores na época. Contudo, percebia-se uma cidadania regulada, onde somente quem trabalhava e tinha sua profissão reconhecida pelo Estado era considerado cidadão.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, essa noção de cidadania se estendeu a toda a população brasileira. Contudo, sua maior expressão estava no modo com que a sociedade podia interferir no Estado e trazer à tona seus anseios, de uma forma que pudesse ser ouvida e fazer com que suas reivindicações transformassem sua comunidade e pudesse modificar também o país como um todo.

A cidadania, agora, assume uma concepção de participação democrática. Segundo Dagnino, a nova cidadania é concebida a partir da nova definição da própria ideia que temos sobre direitos.

Considero que a nova cidadania trabalha com uma redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos. Essa concepção não se limita, portanto, a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais, e inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta. (DAGNINO, p. 105, 1994)

Dessa maneira, ela está diretamente ligada aos anseios da sociedade e, “ao

contrário da concepção liberal, não se vincula a uma estratégia das classes dominantes e do Estado” (Dagnino, p. 105, 1994). Assim surge a necessidade de uma nova forma de relação com o Estado, na qual se pudessem ter espaços democráticos para o combate à hierarquização das relações sociais e à apropriação do público pelo privado. (IDEIAS, 1998-1999)

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços à conquista de direitos civis, sociais e, principalmente, políticos. A Carta colocou o voto como universal e incluiu uma parcela da população antes discriminada, que eram os analfabetos, além de ampliar aos menores de 18 até os 16 anos de idade. Contudo, ele se fazia obrigatório a todas as pessoas, exceto para aqueles e os maiores de 65, que, nesse caso, ao invés de excluir, tornou-o facultativo. Esse é um indício de que a nova cidadania, além de ampliar direitos, requer maior influência da sociedade no Estado. “Transcendendo a matriz liberal-democrática, o novo texto afirma a possibilidade do exercício direto do poder pelo povo”. (LEITE, 1999)

Seríamos otimistas ao falar que a Carta Constitucional trouxe unicamente o exercício de poder direto pelo povo como projeto político. Isso não pôde ser possível, e a escolha de representantes pelo voto foi um exemplo disso como uma forma de o povo fazer-se representado por partidos políticos e pessoas escolhidas em consenso, pela maioria. Contudo, a Constituição admitiu formas de democracia semidireta em conjunto com a democracia representativa como uma maneira de garantir, de um lado, a participação social e, de outro, a representação pelo governo.

A democracia semidireta se constitui por meio da interferência direta da sociedade no Estado e é exercida pelos meios legalmente constituídos de participação: referendo, plebiscito e a iniciativa popular. Para entender esse processo de participação direta da sociedade, precisamos entender o que diz a autora sobre essas três formas de intervenção social.

Por iniciativa popular legislativa entende-se a possibilidade de uma parcela ou toda a sociedade se organizar para iniciar o processo legislativo onde podem desde votar propostas até controlar a constitucionalidade de algum ato. O termo é autoexplicativo e já funciona em alguns países europeus. Suas condições e aplicabilidade dependem da legislação local.

O termo *iniciativa popular legislativa* é autoexplicativo. Trata-se do direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal que é o parlamento. As condições para o exercício desse direito – como também sua abrangência quanto aos temas e a

circunscrição eleitoral – variam de acordo com os dispositivos constitucionais e os preceitos legais. (BENEVIDES, 1998, p. 33).

Ao contrário da iniciativa popular, o referendo e o plebiscito não são bem definidos e possuem divergências sobre seu conceito e aplicabilidade, segundo Benevides:

Hoje, apesar da indefinição, tanto referendo quanto plebiscito são entendidos como modos de expressão da opinião ou da vontade dos cidadãos – em votação livre e secreta – sobre uma medida que foi ou poderá vir a ser adotada pelos poderes constituídos, no plano nacional ou local. [...] O que distingue, a meu ver, referendo e plebiscito, é a natureza da questão que motiva a consulta popular – se normas jurídicas ou qualquer outro tipo de medida política – e o momento de convocação. (BENEVIDES, 1998, p. 38)

O referendo trata questões já decididas de modo que a população rejeite, altere ou aceite a norma, e o plebiscito trata de questões futuras, relacionadas ou não com normas jurídicas. A Constituição Federal trouxe esses mecanismos a fim de garantir essa intervenção social direta acerca de temas de interesse nacional. Contudo, a autora traz as dificuldades da implementação e do respeito desses mecanismos, principalmente pelo desconhecimento da população e pelas experiências européias traumatizadas, onde a tendência é congelar a imagem histórica dos mesmos. (BENEVIDES, 1998)

A democracia representativa, como vimos, se dá pela escolha dos representantes que são eleitos pelo voto. E ela tende a ser o corretivo da abertura democrática constitucional, garantindo a ordem e a estabilidade, no sentido de conter a força e a soberania do povo.

Uma vez admitida como único modo possível de expressão da soberania do povo, a representação é utilizada para conter a sua força. Concilia o ideal da liberdade política com as condições de ordem e de estabilidade, ‘valores essenciais da burguesia, madrinha do sistema’. (BENEVIDES, p. 64, 1998)

A Carta Constitucional permitiu que se falasse sobre um novo conceito de cidadania, trazido por essas novas formas de inclusão democrática e a combinação entre a democracia semidireta e a democracia representativa. Essa nova cidadania surge nesse contexto de redefinição política, ideológica e democrática, e pode-se denominar como *cidadania ativa*.

A expectativa de mudança existe e se manifesta na exigência de direitos e de cidadania ativa; o que se traduz, também, em exigências por maior participação política – na qual se inclui a institucionalização dos mecanismos de democracia semidireta. (BENEVIDES, p. 194, 1998)

O conceito de cidadania ativa está ligado ao movimento da sociedade civil nos

anos 1970 e 1980, e surge por conta do processo relacionado à questão de participação da sociedade nos espaços públicos, em contrapartida dos anos anteriores, em que não existia nenhum tipo de participação e nem direito social. O surgimento desses espaços democráticos de participação social, como veremos a seguir, vem marcar definitivamente o novo rumo político ideológico brasileiro voltado à redemocratização do Estado pela via da participação, fato nunca antes experimentado pelo país, segundo o debate de Benevides, onde o povo intervém diretamente por meio dos mecanismos antes citados.

Em suma, a cidadania toma novas conceituações de modo a se pensar num espaço de mudança ideológica e de fazer político, tendo o Estado como um mediador das relações capital e sociedade, de maneira que o interesse particular não se sobressaia ao interesse coletivo nos moldes da Constituição. Esta se mostrou como um avanço importantíssimo para a construção da democracia nacional e a afirmação do cidadão como sujeito de direitos, detentor do poder de decisão pela via da participação ativa dos sujeitos políticos como sujeitos de direitos, consolidando o início de uma nova cultura política participativa e um novo conceito de cidadania ativa.

2. PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA NA CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DO IDOSO

Este capítulo pretende mostrar as mudanças que ocorreram após a Constituição Federal de 1998 no que se refere ao conceito de democracia no país, tendo em vista essa democracia participativa antes retratada, e apresentar o surgimento dos espaços de participação social alternativos em meados dos anos 1990, que, contraditoriamente, vieram a ser instalados no país após o processo de reforma do Estado. E, principalmente, trazer o surgimento dos conselhos gestores como principal ponto de partida para uma sociedade civil ativa e participativa.

2.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UM DESAFIO AO PROJETO DEMOCRÁTICO

O processo de reforma do Estado que se iniciou no Brasil nos anos 1980 e 1990 possibilitou um avanço no movimento de esquerda em conjunto com o avanço do

projeto neoliberal⁷ e, conseqüentemente, a disputa pela hegemonia dessas duas classes, que se fizeram presentes nas conjunturas do país. Para entender essa disputa hegemônica, precisamos entender o conceito de hegemonia, que se entende a conquista pela persuasão e o consenso de determinada concepção ideológica, mantendo essa concepção de modo que os ideais hegemônicos sejam aceitos por maioria da sociedade, trazendo o pensamento Gramsciano debatido por Neves:

O conceito de hegemonia no pensamento gramsciano é concebido enquanto ‘direção’, ou seja, como conquista, por meio da persuasão e do consenso, não atuando apenas no âmbito econômico e político da sociedade, mas também sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas e inclusive sobre o modo de conhecer. (Neves, 2012, pag. 113)

A tentativa de implantação de uma democracia no país seguiu a linhas do mundo e foi marcado pela luta hegemônica entre a concepção da liberal-democracia ou liberal-corporativismo (hoje apresenta-se pelo projeto neoliberal) e a “democracia das massas” ou simplesmente democracia. (COUTINHO, 2000).

O projeto neoliberal se tratava de um modelo econômico baseado no controle do mercado pelo próprio mercado e a privatização das empresas públicas, ou seja, o modelo defende a retirada quase que total do Estado nas regulações sociais. O modelo neoliberal, segundo Coutinho, até impulsiona a auto-organização da sociedade, porém, a motiva para o lado corporativo. Assim, ele se sustenta pela despolitização da sociedade civil e pelo crescimento econômico e das grandes empresas.

As propostas econômicas do projeto neoliberal [...] são bastante conhecidas: concentram-se numa apologia da privatização, que implica a atribuição ao mercado – e não à esfera pública – da tarefa de regulamentar os conflitos de interesses e de satisfazer as demandas sociais. Menos discutidos, porém, são os pressupostos organizativos e institucionais deste projeto. (COUTINHO, p. 98, 2000).

Em contraponto, a sociedade organizada sugeria uma forma de organização social que se trata da democracia que, segundo Coutinho, “pressupõe a proliferação dos movimentos sociais de base, a presença de um sindicalismo combativo e politizado e a mediação política de partidos programaticamente estruturados e socialmente homogêneos” (COUTINHO, p. 100, 2000). Isso significava incentivar a participação social na política e estabelecer um consenso, dado pela maioria, nos interesses sociais. Dagnino relata “um processo de alargamento da democracia, dado pela criação de

⁷ Expressão ideológica do liberal corporativismo trazido por Coutinho, que é a apologia da privatização, dando ao mercado a tarefa de se autoregular, sem a interferência do Estado.

espaços públicos e essa crescente participação da sociedade”. Assim, imperava no país a luta pela hegemonia desses dois modelos, contudo, as expressões de ambos se faziam presentes quase em mesmo nível, não sendo possível afirmar que há um modelo totalmente hegemônico. (COUTINHO, 2000)

Dagnino traz essa disputa hegemônica como perversa, pois, por mais que os dois projetos fossem antagônicos, os mesmos necessitavam de uma sociedade ativa devido às diferentes determinações que essa participação poderia tomar. Tanto é que ela nasce de um contexto neoliberal praticamente hegemônico nos anos 1980 e se desvencilha com as requisições da direita brasileira que se organizou e lutou por direitos específicos.

Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma atenção que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. (DAGNINO, p. 97, 2004)

Essa coincidência de interesses nos leva a pensar em como se mostrava importante a construção de uma sociedade participativa frequentemente em conjunto ao projeto neoliberal de modo que as duas propostas se confrontassem de igual para igual, e não mais como no período militar, onde a proposta democrática era vista como uma ameaça à ordem e a política estatal. Para Dagnino:

É possível entender melhor o cenário e a natureza dessa interlocução se lembrarmos que os anos noventa no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado. (DAGNINO, p. 99, 2004)

Portanto, no contexto dos anos 1990, a participação se caracterizava por algo consentido pelo Estado. A busca pelos direitos se legitimava no conceito de cidadania ativa que se via possibilitada pelo aparelho Constitucional que permitia a construção de espaços democráticos. A institucionalização da participação mostrava-se como um importante espaço de diálogo entre a sociedade e o Estado, porém, devido à disputa hegemônica vigente, apontava para problemas dessa participação no país.

A ideologia neoliberal influenciava e se aproveitava da participação social para se sobrepor à mesma e transferir a responsabilidade do Estado para a sociedade de modo que o mesmo abandonasse e privatizasse a gestão das políticas públicas. Para Neves, “devemos ter sempre o cuidado analítico ao estudar a política e a participação popular

na gestão pública, no processo de cogestão com o Estado, para não cairmos nas armadilhas do neoliberalismo no que se refere ao incentivo a essa participação” (NEVES, p. 17, 2008). Assim, é importante ter atenção no contexto no qual estávamos inseridos ao analisar o tipo de participação que se deu no país. Ao passo que a sociedade organizada lutava pela prática dos direitos conseguidos com a Constituição, também lutava contra a ofensiva Neoliberal.

Apesar das conquistas referentes aos direitos pela Constituição, podia-se perceber uma tendência neoliberal e conservadora nos rumos que a política ia tomando no país, já trazidos e consolidados pela ditadura militar. Percebia-se uma tendência à hegemonia neoliberal dada pelas classes burguesas que buscavam esse domínio não mais pela coerção como antes, mas sim pelo convencimento e pelo consenso da sociedade civil que se mostrou efetivo na vitória de Fernando Collor em 1989 e, por conseguinte, pela implantação do projeto neoliberal à risca nos governos de Fernando Henrique Cardoso.

Apesar das muitas dificuldades que a burguesia experimenta para operar essa sua conversão em classe hegemônica e dirigente (tema que retomarei em seguida), não se pode negar que ela obteve importantes êxitos parciais, não só com a vitória de Collor na eleição de 1989, mas sobretudo com a efetiva implementação do projeto neoliberal (já defendido por Collor) nos dois governos de Cardoso. (COUTINHO, p. 98, 2000)

Esse contexto de luta hegemônica de dois modelos antagônicos, que trazem propostas totalmente opostas, levanta o debate de participação social relacionado com o conceito de controle social no país. Contudo, precisamos entender o que significa *controle social* nas diferentes articulações da sociedade brasileira nessa nova reformulação do Estado. Segundo Neves, o significado é ambíguo. De um lado, afirma ser o controle do Estado sobre a sociedade, no caso do regime autoritário ditatorial e a sociedade capitalista, com a repressão aos movimentos sociais e a aceitação forçada da construção dessa hegemonia capitalista. De outro, o autor pontua que o controle da sociedade sobre o Estado e suas ações, que se afirma nos movimentos sociais e na construção de espaços democráticos de participação. (Neves, 2012, pag. 110).

Para entender a conjuntura do país no fim da ditadura toma-se o conceito de controle social como sendo o controle da sociedade sobre as ações do Estado, pois esse discurso ganha força em prol de uma sociedade mais participativa e do fortalecimento da chamada sociedade civil a fim de uma reforma democratizadora do Estado.

Na realidade, o problema em questão não é o conceito em si, mas o tratamento dado; a relevância de um princípio instituído na Constituição Federal de 1988 que deveria ser enfatizada é a ideia de participação da sociedade civil nas decisões públicas. A ideia de participação da sociedade civil no sentido de ter poder de influenciar, de dar a direção, de mudar uma concepção de mundo, uma ideologia é uma reivindicação no sentido de poder decidir a política, de poder decidir sobre os rumos das políticas públicas a partir de novas práticas políticas democráticas dos sujeitos políticos coletivos. Esse foi um norteador para as políticas públicas e para o fortalecimento da frágil e jovem democracia no Brasil pós-constituente. (Neves, 2012, pag. 112).

A intervenção da chamada sociedade civil no Estado era assunto presente e a Constituição deu abertura para essa nova organização social. Entretanto, para Nogueira, a necessidade de um Estado regulador se tornava imprescindível para além da organização social, de modo a regular os interesses individuais sobre os coletivos. Mas, esse Estado deveria se prontificar a dignificar a vida coletiva, e ser articulado com a sociedade, e não mais um Estado destinado à proteção monetária do mercado. (Nogueira, 2004)

Nesse sentido, a ideia de “controle”, como havia dito, deve ser abandonada de modo a perceber uma sociedade soberana que rompe com a cultura do autoritarismo, o clientelismo e toda forma de favorecimento pessoal, para a construção de uma sociedade justa e igualitária. Devemos repensar o conceito de *controle* para uma ideia de hegemonia do povo. Para Neves, “pela capacidade da sociedade civil em dar a direção político-ideológica; a capacidade da sociedade civil em ampliar as decisões do Estado e realmente transformá-lo, quiçá aboli-lo”. (NEVES, 2012, pag. 112)

Nesse sentido, devemos olhar para a nossa cultura política. A construção da democracia participativa se deu por esse movimento da sociedade civil, após a Constituinte, precisamente na década de 1990, de se mobilizar em prol de diversas lutas que vinham sendo construídas durante as décadas anteriores. A luta pela Reforma Sanitária, já discutida no capítulo anterior, conseguiu aprovar o Sistema Único de Saúde (SUS), que instituiu um sistema de cogestão e controle social tripartite (Estado, profissionais e usuários), foi um marco para a conquista das bases societárias do país e uma das mais importantes conquistas após a Constituição (CARVALHO, 1998). Caminhando junto com essas conquistas, surgem os primeiros espaços de cogestão do Estado, que se deram a partir da Constituição Federal e pela atuação da sociedade civil organizada. Merece destaque a criação de leis como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica de Assistência Social, e também os Orçamentos Participativos.

Devido a esse movimento de remodelamento social em busca de uma democracia, onde as pessoas realmente pudessem interferir na deliberação e na gestão das políticas públicas, em meio à disputa hegemônica entre duas concepções antagônicas completamente opostas, nas quais, de um lado, percebe-se a intenção de despolitizar a participação e, de outro lado, fortalece espaços deliberativos onde é possível cogestão das decisões tomadas em âmbito público em conjunto com a sociedade. É nesse momento em que os espaços democráticos emergem na conjuntura política do país.

2.2 CONSELHOS GESTORES COMO ESPAÇOS PÚBLICOS DE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

Nesse contexto de participação social para construção de uma democracia, surgem os principais espaços de gestão democrática no Brasil. Neves traz o Orçamento Participativo, os conselhos e os fóruns, os principais mecanismos de participação institucionalizados, ou seja, criados pelo próprio Estado. Além desses, Carvalho acrescenta as parcerias entre Estado e sociedade, bem como outras formas de participação não institucionalizadas, mas de extrema importância para a deliberação das políticas públicas.

Esses espaços constituídos se tornam importantes para a dinâmica política, pois geram impactos em assuntos de interesse público. Dentre as formas de participação não-institucionalizadas, a autora destaca o Movimento dos Sem Terra, os fóruns de iniciativa civil, a Pastoral da Criança, entre outros. Para Carvalho, “são ações que provocam mudanças na agenda pública, incluindo nelas novas questões pertinentes e relevantes, como a Reforma Agrária, o combate à mortalidade infantil, a segurança pública e a segurança alimentar” (CARVALHO, p. 32, 1998).

Com a evolução da tecnologia e o avanço da internet, podem-se considerar também grupos organizados virtualmente. Trata-se de uma participação mais centrada na sociedade do que no Estado, de uma participação mais substantiva, grupos de encontro de causas afins como os movimentos feministas, gays e lésbicas, povos indígenas, pessoas com deficiência, entre outros. Isso permite uma aproximação com a sociedade de uma forma local de modo a influenciar a opinião pública e, portanto, também se configuram como espaços de participação constituídos de acordo com a formação social e as particularidades da sociedade (CARVALHO, 1998).

Assim, considerando essas diversas formas apresentadas de participação, podemos perceber no quanto os anos 1990 foram importantes para essa construção social coletiva, com pensamento transformador e voltado para ação da sociedade diretamente na organização política do Estado. Com isso, vamos analisar o surgimento dos Conselhos Gestores de participação e sua organização em torno desse debate de construção democrática.

Os conselhos se constituíram como um dos espaços de maior expressão social no Brasil. Apesar de não serem novidade no país, os conselhos já existiam, mas, no período militar, foram apagados, até que são diferentes os tipos de conselhos existentes no país. Contudo, eles se moldam a partir de uma ideia central: espaço de participação democrática. Segundo Carvalho:

Os conselhos são instâncias de formação de políticas que gozam de um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público, espaços que tornam a política mais pública, pelo menos aqueles em há participação de grupos sociais organizados e democráticos. (CARVALHO, p. 34-35, 1998)

Assim, não se pode pensar em conselho gestor sem a presença da sociedade civil. Mesmo sem o apoio dos governos, eles podem existir e se consolidar de modo a pressionar o Estado contra ações que afirmem o projeto neoliberal e que não atendem os interesses sociais. Contudo, a ação do governo dentro dos conselhos se mostra importante até para o próprio conselho, pois, sem isso, eles deixam de ser espaços de negociação e cogestão. (CARVALHO, 1998)

3. O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO E A LUTA NA BUSCA E RECONHECIMENTO DE DIREITOS

Após muitas mobilizações na busca de direitos e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas demandas por políticas públicas surgiram em vários setores da sociedade brasileira. Nesse contexto se evidenciava a necessidade de colocar em prática as conquistas da Carta Magna. Neste capítulo, pretendo mostrar as primeiras mobilizações em prol dos direitos do idoso no Brasil, que refletiu na criação da Política Nacional do Idoso e no Estatuto do Idoso, resultando na criação dos conselhos de direitos e do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. No segundo momento, pretendo apresentar o histórico e funcionamento do Conselho e mostrar os

limites e possibilidades enfrentados pelos conselheiros, além de enfatizar sua importância como espaço de deliberação e participação da sociedade civil. Pretendo trazer os resultados da pesquisa que foi realizada, considerando a gestão de 2012 a 2014, e mostrar as principais considerações a respeito do funcionamento, gestão e organização.

3.1 A LUTA DOS IDOSOS POR DIREITOS SOCIAIS

A construção dos direitos da pessoa idosa antecede a promulgação da Constituição Federal de 1988 e coincide com o desenvolvimento dos direitos humanos no Brasil. As décadas de 1960 e 1970 foram importantes para o início da atenção aos idosos. Em meio à ampliação de direitos sociais no país, eles foram atingidos pela Lei 6.179, que instituiu o “amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade”, porém, restrito apenas aos idosos inscritos no sistema previdenciário da época. Em 1979, esse direito passou a se estender também aos não-inscritos, contudo, a expectativa de vida era de pouco mais de 62 anos, então, era possível essa ampliação. (BRASIL, 2013)

Em 1982, a Organização das Nações Unidas organizou em Viena a Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, que teve como objetivo iniciar um programa internacional de ação para garantir a seguridade econômica e social da pessoa idosa, além de enfatizar a importância de políticas públicas específicas para a população idosa. Apesar da atenção a nível mundial, a repercussão no Brasil não foi imediata. Vivíamos em um contexto de cerceamento de direitos civis e políticos durante o regime militar e o debate sobre direitos humanos estava, mais do que nunca, engessado. (BRASIL, 2013)

No Brasil, esse plano não teve uma repercussão imediata, porém, com a elaboração da Constituição Federal de 1988, demarca-se o fortalecimento da democracia no país. É nesse momento que o debate sobre direitos humanos se amplia e toma frente como princípio fundamental para a constituição de uma sociedade livre e justa. (BRASIL, p. 242, 2013)

Em meio à promulgação da Constituição Federal surgiram as demandas pela concretização de direitos e a sociedade civil começou a se organizar. A atenção à pessoa idosa no Brasil se deveu ao crescimento dessa população, em âmbito mundial, e a falta de modelos prévios de inserção social que favorecia situações de exclusão que afetavam

a sua qualidade de vida, dignidade e o exercício dos seus direitos humanos (BRASIL, 2013).

Em 1991, a Organização das Nações Unidas lançou a Carta de Princípios para as Pessoas Idosas, trazendo ao debate a independência, a participação, a assistência, a autorealização e a dignidade das pessoas idosas, o que expandiu ao mundo a preocupação com a necessidade de cuidados com essas pessoas (BRASIL, 2013). Em todo mundo se percebia o fenômeno do envelhecimento populacional, o que se refletia no aumento e surgimento de novas demandas de proteção e direitos destinados a eles.

No Brasil não foi diferente. A mobilização do setor social ia de encontro com essas demandas, e a luta por direitos se intensificava. Havia a necessidade de incluir os idosos na agenda governamental. A Constituição possibilitou essa inclusão, porém, a efetivação dos direitos e a concretização do Estado Democrático de Direito estava aquém da população idosa. Em 1990, com a criação do Sistema Único de Saúde, garantiu-se a saúde como um direito universal e dever do Estado, sendo importante para a população idosa, pois não fazia distinção da idade para o atendimento (BRASIL, 2013). Logo após, em 1992, a ONU, em Assembleia Geral, rediscutiu a situação dos idosos e definiu princípios e diretrizes que afetavam diretamente essa parcela da população.

Em 1992, durante Assembleia Geral da ONU, foram definidos princípios que favorecem especificamente a pessoa idosa como: independência, participação, cuidados, autorealização e dignidade. Foram estabelecidas ainda diretrizes que oportunizam a inserção social, política, econômica e cultural dos idosos, garantindo, assim, uma melhor qualidade de vida. (BRASIL, p. 242, 2013)

No Brasil, o reflexo se deu com a implementação da Lei Orgânica de Assistência Social⁸, em 1993, que criou o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁹, que assegura às pessoas com deficiência e aos idosos um salário mínimo mensal para a manutenção da própria subsistência (BRASIL, 2013). Um importante avanço no campo da assistência social para os idosos que estavam em situação de subsistência e não eram assistidos pelo governo, essa ação abarcava, principalmente, os idosos que não tinham aposentadoria e nem poderiam ser incluídos nas novas normas da previdência brasileira, que se constituía em forma de seguro social a partir da Constituição.

⁸ Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

⁹ O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família.

Com todos esses avanços, ainda não se falava em uma política própria para os idosos. As mesmas tinham um pequeno espaço em políticas maiores no campo da seguridade social: assistência, saúde e previdência. Somente em 1994 foi criada a Política Nacional do Idoso¹⁰, que tinha como objetivo assegurar os direitos sociais dos idosos, criando condições para sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, e considerava como pessoas idosas todos aqueles com 60 anos ou mais (BRASIL, 1994). A Política aliou-se à Constituição no sentido de definir como questão pública o processo de envelhecimento e trazer ao debate as diferentes maneiras de lidar com essa questão, de modo a garantir a plena qualidade de vida dos idosos.

Envelhecer bem tornou-se, portanto, um novo desafio tanto para os indivíduos quanto para as sociedades, sendo o resultado de uma construção coletiva, num percurso histórico, ampliada pelas construções teóricas e experiências de vários grupos sociais. Essa busca de soluções econômicas, legais e éticas de atendimento à pessoa idosa, criando a necessidade de estruturação de políticas públicas, urbanas e sociais. (BRASIL, p. 12, 2013)

Iniciava-se no país um movimento importante de atenção à questão do envelhecimento populacional. Além das políticas da seguridade, a PNI trouxe novidades no que tange os direitos da pessoa idosa com um todo:

Entre os 22 artigos que compõem os seis capítulos desta lei, destacam-se: os direitos à cidadania, respeito, não discriminação, informações sobre o envelhecimento, participação, capacitação, atualização, cultura, esporte, lazer, saúde, educação, previdência, trabalho, habitação e assistência social. (BRASIL, p. 244, 2013).

A PNI abriu a conquista dos direitos da luta da população idosa brasileira e possibilitou que a situação do envelhecimento no país fosse visto e debatido em âmbito nacional. Ela foi regulamentada em 1996 por meio do Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996. O Brasil antecipou-se à regulamentação da ONU, que orientava que cada país deveria definir uma política voltada para os idosos, de acordo com as especificações e particularidades de cada país (BRASIL, 2013).

A Política Nacional do Idoso impulsionou a criação de regulamentações voltadas para esse público. Em 1999, foi instituída a Política de Saúde do Idoso por meio de portaria do Ministério da Saúde, que atribuía aos idosos o direito de cuidados especiais no que tange à saúde, tendo como diretrizes:

A promoção do envelhecimento saudável, assistência às necessidades de saúde do idoso, reabilitação da capacidade funcional comprometida, a capacitação de recursos humanos especializados, o apoio ao desenvolvimento

¹⁰ Lei 8.842, de 04 de janeiro de 1994

de cuidados informais e o apoio a estudos e pesquisas (BRASIL, p. 359-360 2013).

Em 2003 foi criado o Estatuto do Idoso¹¹, “destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos”. Anterior ao Estatuto do Idoso, porém, em 2002, o Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002, cria o Conselho Nacional de Direitos do Idoso, assinado pelo presidente da república Fernando Henrique Cardoso, no âmbito do Ministério da Justiça e com caráter apenas consultivo. O que se concretizou em um decreto curto e que necessitava de uma regulamentação mais aprofundada sobre suas atribuições e funções relacionadas à Política Nacional do Idoso.

Somente em 2004 é assinado o Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, que dispusera “sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Assinado pelo então presidente da república Luís Inácio Lula da Silva, o Decreto afirmava a competência do CNDI como um “órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, tem por finalidade elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da política nacional do idoso”.

Assim, a criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso se constitui como uma das maiores conquistas da população idosa no que tange à participação social nas deliberações das políticas relacionadas aos idosos. Mais tarde, foi criado o Fundo Nacional do Idoso – que falaremos mais à frente – e também deram início às conferências nacionais que reuniam diversos setores da população em torno das políticas públicas para os idosos brasileiros.

Todo esse percurso histórico de políticas públicas e legislações para idosos, esquematizado na tabela a seguir, permite perceber que a luta por direitos no Brasil foi tardia e dependeu da mobilização da população que ansiava por mudança na política e por direitos que alcançassem também a essa parcela da população.

¹¹ Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

Tabela 1 - Histórico da Legislação dos Direitos do Idoso

LEGISLAÇÃO	DATA	TEOR
Lei nº 6.179	11 de dezembro de 1974	Institui amparo previdenciário.
Renda Mensal Vitalícia	11 de dezembro de 1974	Criada pela Lei nº 6.179/74 , renda destinada às pessoas maiores de 70 anos.
Lei nº 8.080	19 de setembro de 1990	Promoção, proteção e recuperação da saúde.
Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas definidos na Assembleia geral das Nações Unidas	16 de dezembro de 1991	Define princípios para os programas nacionais em relação aos direitos da pessoa idosa.
Lei nº 8.742	7 de dezembro de 1993	Organização da Assistência Social (LOAS).
Lei nº 8.842	4 de janeiro de 1994	Política Nacional do Idoso.
Decreto nº 1.948	3 de julho de 1996	Regulamenta a Política Nacional do Idoso.
Portaria nº 1.395/GM/MS	10 de dezembro de 1999	Aprova a Política de Saúde do Idoso.
Lei nº 10.048	8 de novembro de 2000	Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica.
Lei nº 10.173	9 de janeiro de 2001	Prioridade de Tramitação aos procedimentos judiciais.
Lei nº 10.406	10 de janeiro de 2002	Institui o Código Civil.
Decreto nº 4.227	13 de maio de 2002	Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI).
Lei nº 10.741	1º de outubro de 2003	Dispõe sobre o Estatuto do Idoso.
Decreto nº 5.109	17 de junho de 2004	Composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI).
Decreto nº 5.296	2 de dezembro de 2004	Prioridade de atendimento e critérios básicos para a promoção da acessibilidade.
Lei nº 12.213	20 de janeiro de 2010	Institui o Fundo Nacional do Idoso.
Lei nº 12.435	6 de julho de 2011	Organização da Assistência Social.
Carta de São José sobre os Direitos dos Idosos da América Latina e Caribe	Entre 8 e 11 de maio de 2012	A terceira Conferência regional intergovernamental sobre envelhecimento na América Latina e no Caribe foi organizada pela CEPAL e o governo de Costa Rica, e contou com o apoio do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

Tabela construída pela autora com base na Fonte: BRASIL – Dez anos do CNDI, 2013.

3.2 CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO: HISTÓRICO, COMPOSIÇÃO, FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO

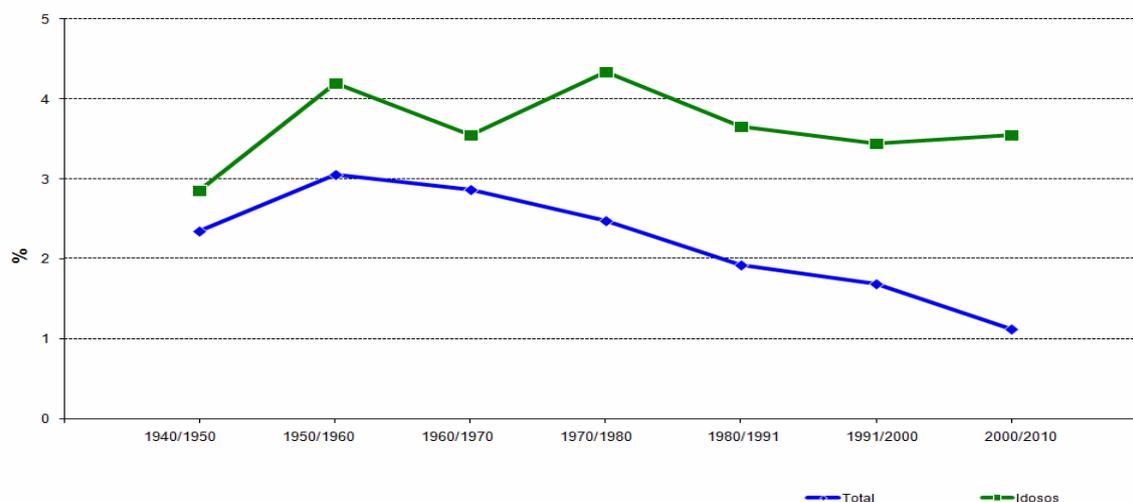
3.2.1 HISTÓRICO

A criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso se configura em uma das maiores conquistas para a população como um todo. Em todo o mundo mostra-se a necessidade de atenção especial voltada à população idosa, que só tem crescido em contraponto à taxa de natalidade, mostrando-se decrescente em relação ao aumento do número de pessoas envelhecendo. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relacionados ao censo de 2010, a taxa de fecundidade passou de 6,28 filhos por mulher em 1960 para 1,90 filho em 2010, ao passo que a expectativa de vida aumentou para 73,4 anos. Estima-se ainda que, em 2050, o percentual de pessoas acima de 60 anos será de cerca de 30% da população brasileira (IESS, 2013).

Nos países desenvolvidos, esse declínio da taxa de fecundidade teve início nas últimas décadas do século XIX, enquanto nos países em desenvolvimento o processo se iniciou apenas no final do século XX (Lee, 2003). Embora tardia, pode-se afirmar que essa redução da fecundidade nos países em desenvolvimento está ocorrendo de forma acelerada. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1960 e 2010, a fecundidade reduziu em cerca de 70% (6,28 filhos para 1,90). Na Suécia e na Inglaterra, por exemplo, foram necessárias seis décadas para essa taxa reduzir em 50% (entre 1870 a 1930). (IESS, p. 7, 2013).

O gráfico a seguir foi extraído do documento *Informe Brasil* para a III Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e Caribe, e representa as taxas de crescimento da população total em relação à da população idosa no país, segundo dados do IBGE. Como podemos perceber, há um crescimento da população idosa nos últimos 20 anos, contudo, a população total no país vem diminuindo no mesmo período.

Gráfico 1 - Taxas de crescimento da população total e da população idosa – Brasil.



Fonte: Informe Brasil para a III Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e Caribe

Para atender à nova demanda que surge e se intensifica por todo mundo, o Brasil foi pioneiro na criação da Política Nacional do Idoso, que trazia a criação do Conselho Nacional do Idoso em seu texto, já em 1994. Entretanto, essa norma foi vetada e a política seguiu sem a efetiva criação do conselho (BRASIL, 2013). Somente em 2002, o conselho Nacional dos Direitos do Idoso foi criado, por meio do Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002. O decreto previa a criação, a competência e a composição do CNDI, além de estruturar no Ministério da Justiça como um órgão de caráter consultivo e sem paridade.

No mesmo ano, o Decreto nº 4.287 definiu a paridade do conselho, que passou a ser composto por 20 conselheiros: 10 representantes das entidades da sociedade civil e 10 representantes do governo. Assim, o conselho passou a funcionar e a primeira reunião ordinária ocorreu em 1º de outubro de 2002 (IPEA, 2012). No ano seguinte, o conselho teve papel decisivo na articulação para a aprovação da Lei nº 10.741, que regulamentou a criação do Estatuto do Idoso. Percebeu-se, então, a necessidade de um Conselho mais articulado e participativo com relação às deliberações e que fosse além de um conselho consultivo.

Dessa forma, em 2004 foi criado o Decreto nº 5.109, de 17 de junho, que revogou o Decreto anterior, e dispôs sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Esse decreto trouxe novidades quanto ao que estava posto no CNDI, alterou as competências, sua

forma de composição, além da função que passava a ser agora de um conselho deliberativo. Também alterou o local de funcionamento: antes era ligado ao Ministério da Justiça e passou a ser parte da Secretaria Especial de Direitos Humanos¹², que em 2010 tornou-se um órgão com *status* de ministério ligado à Presidência da República (BRASIL, Decreto nº 5.109).

Art. 1º O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, tem por finalidade elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da política nacional do idoso, observadas as linhas de ação e as diretrizes conforme dispõe a Lei nº10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. (BRASIL, Decreto nº 5.109)

O Decreto ampliou a composição do conselho, que passou a ter 28 membros, distribuídos igualmente entre representantes da sociedade civil organizada e representantes do governo (IPEA, 2012). Essa ampliação tornou o conselho mais autônomo e decisivo em suas deliberações.

Cabe ao conselho, principalmente, deliberar sobre a Política Nacional do Idoso, elaborando suas diretrizes além de controlar e fiscalizar as ações da execução da política. O relatório dos direitos do idoso traz ainda as seguintes competências:

- contribuir para o aperfeiçoamento da legislação pertinente à PNI e zelar pelo cumprimento de acordos e convenções internacionais relativos aos idosos e ao envelhecimento da população;
- apoiar os conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal de defesa dos direitos do idoso e incentivar a criação de novos conselhos do gênero em diferentes níveis;
- avaliar a política desenvolvida em nível municipal, estadual e nacional;
- acompanhar o reordenamento institucional, propondo modificações nas estruturas públicas e privadas de atendimento ao idoso sempre que necessário;
- promover campanhas educativas sobre os direitos do idoso, e
- acompanhar a elaboração e a execução das propostas orçamentárias da União indicando modificações pertinentes para que sejam respeitados os direitos do idoso. (IPEA, p. 15, 2012)

O decreto ainda prevê a promoção da cooperação entre os governos da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da PNI; a promoção da identificação de indicadores para a definição de metas com bases nos índices apresentados; a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados dos programas de atendimento ao idoso, desenvolvidos pela

¹²Hoje, a Secretaria é denominada Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR).

SDH, e estimular a ampliação dos mecanismos de participação e controle social, visando sempre fortalecer o atendimento do idoso. Todas essas competências ampliaram a ação do conselho frente às políticas para a pessoa idosa no Brasil e deram a oportunidade de uma ação mais efetiva da sociedade nas articulações e deliberações do conselho.

Toda essa conjuntura de mobilização teve reflexo no país no que se refere às questões da pessoa idosa. Como vimos, há um movimento de crescente expansão dos espaços públicos de participação. Não obstante, os conselhos acompanharam esse crescimento. Em todos os estados existem, hoje, conselhos estaduais de direitos do idoso. Sua forma de organização e funcionamento são definidas em regimento próprio e não depende do Conselho Nacional do Idoso, ou seja, os conselhos estaduais e municipais são autônomos, contudo, seguem e podem interferir na normativa nacional, definida pelo CNDI. Já os municípios ainda carecem de conselhos, como mostra o gráfico a seguir, que traz a quantidade de conselhos nos estados e municípios brasileiros:

Gráfico 2 - Municípios que possuem Conselhos Municipais dos Direitos do Idoso

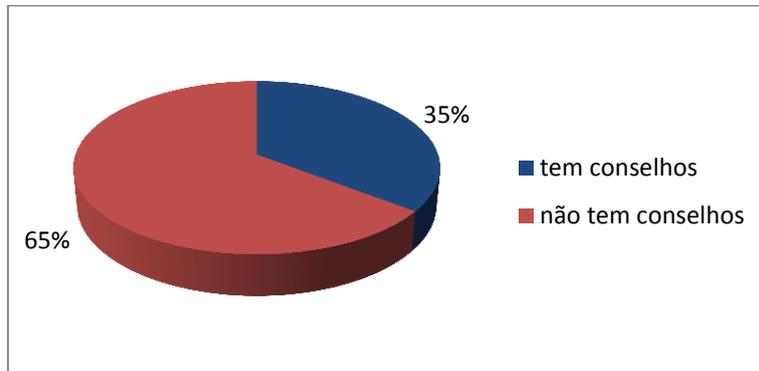


Gráfico construído pela autora com base na planilha de conselhos disponibilizada pela SDH referente ao ano de 2014.

O gráfico acima representa uma comparação do número de municípios que possuem conselhos municipais e os que não possuem. De um total de 5.570 municípios brasileiros, 1.975 possuem conselhos. Dentre eles, estão conselhos criados antes mesmo da própria Política Nacional do Idoso, sendo o mais antigo o Conselho de São Luís, no Maranhão, criado em 1975.

A tabela a seguir mostra o número de conselhos municipais, por estado, de acordo com a tabela fornecida pela SDH referente ao ano de 2014.

Tabela 2 - Número de Conselhos por Estado

ESTADO	Nº de Conselhos
Distrito Federal	1
Roraima	2
Amapá	3
Alagoas	7
Amazonas	9
Pará	14
Acre	16
Mato Grosso do Sul	22
Roraima	24
Rio Grande do Norte	30
Espírito Santo	37
Piauí	37
Paraíba	40
Sergipe	42
Maranhão	47
Rio de Janeiro	55
Goiás	66
Bahia	78
Pernambuco	82
Mato Grosso	84
Tocantins	103
Santa Catarina	114
Ceará	139
Rio Grande do Sul	149
Paraná	192
Minas Gerais	249
São Paulo	334

Tabela construída pela autora com base na planilha de conselhos disponibilizada pela SDH referente ao ano de 2014.

São Paulo e Minas Gerais são os estados com o maior número de Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa Idosa, conforme os dados obtidos pela SDH. Em 2014, São Paulo contava com 334 Conselhos e Minas Gerais, com 249. Isso se dá devido os dois estados serem os mais populosos segundo dados do IBGE (IBGE, 2013).

A tabela e o gráfico a seguir mostram o número de conselhos somados e separados pelas regiões do país. Como podemos observar, a região Sudeste detém o maior número de conselhos municipais impulsionada pelos estados de São Paulo e Minas Gerais, seguida da região Sul.

Tabela 3 - Número de conselhos municipais por região mais o Distrito Federal

REGIÃO	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	SUDESTE
Nº de conselhos	171	502	173	455	675

Tabela construída pela autora com base na planilha de conselhos disponibilizada pela SDH referente ao ano de 2014.

Gráfico 3 - Conselhos municipais separados por regiões mais o Distrito Federal

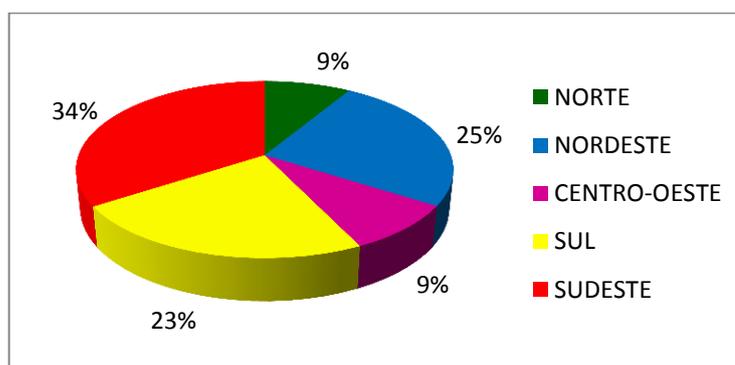


Gráfico construído pela autora com base na planilha de conselhos disponibilizada pela SDH referente ao ano de 2014.

Os conselhos municipais estão espalhados pelos vários cantos do país e possuem em sua constituição pessoas da comunidade, o que mostra a importância da ampliação desse número de conselhos, principalmente por estarem junto à população, sendo possível conhecer de perto as necessidades da mesma.

Cabe ao Conselho Nacional do Idoso, dentre outras atribuições, estimular e apoiar a criação desses conselhos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, além de dar assessoramento e zelar pela efetiva descentralização e pela participação de organizações representativas dos idosos nos espaços públicos (BRASIL, 2002).

3.2.2 COMPOSIÇÃO

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso é composto por 28 representantes, sendo o sistema paritário. É constituído por 14 representantes do governo e 14 representantes da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, com atuação no campo da promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa. A representação do governo se dá por meio de indicação dos titulares dos órgãos representados, e a representação da sociedade civil organizada se dá por meio de eleição específica, convocada por meio de

editado pela SDH com 60 dias de antecedência ao pleito. Trata-se de um processo democrático na construção do colegiado do conselho e terá como regras as seguintes:

A representação da sociedade civil organizada no conselho obedece aos seguintes critérios: a organização representada no conselho não pode ter fins lucrativos, e é necessário que sua atuação se concentre na promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa. As instituições que representam a sociedade civil organizada devem ter necessariamente filiais organizadas em pelo menos cinco Unidades da Federação (UFs) distribuídas em três regiões diferentes do país. Tais instituições são eleitas em assembleia específica, convocada especialmente para esta finalidade. (IPEA, p. 15, 2012)

A distribuição dos conselheiros no CNDI se dá conforme as tabelas a seguir:

Tabela 4 - Distribuição dos representantes do governo do CNDI

REPRESENTAÇÃO DO GOVERNO – 1 VAGA CADA
Secretaria de Direitos Humanos – SDH/PR
Ministério das Relações Exteriores
Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério da Educação
Ministério da Saúde
Ministério da Cultura
Ministério do Esporte
Ministério da Justiça
Ministério da Previdência Social
Ministério da Ciência e Tecnologia
Ministério do Turismo
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério das Cidades

Tabela construída pela autora com base no Decreto nº 5.109 e no site da Secretaria de Direitos Humanos.

Tabela 5 - Distribuição dos representantes da sociedade civil no CNDI

REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	VAGAS
Organizações de Trabalhadores Urbanos e Rurais	1 VAGA
Órgão Fiscalizador do Exercício Profissional-	2 VAGAS
Organizações de Aposentados	2 VAGAS
Organizações da Comunidade Científica	2 VAGAS
Organização de Educação, ou lazer, ou cultura ou turismo	1 VAGA
Organizações de Defesa de Direitos	3 VAGAS
Organizações de Atendimento à Pessoa Idosa	3 VAGAS

Tabela construída pela autora com base no Decreto nº 5.109 e no site da Secretaria de Direitos Humanos.

Na gestão analisada (2012-2014), a representação por parte da sociedade civil se deu com as seguintes instituições:

Tabela 6 - Instituições que compunham o CNDI - Gestão 2012/2014

INSTITUIÇÃO	SIGLA
Associação Brasileira de Alzheimer	ABRAZ
Associação dos Magistrados Brasileiros	AMB
Associação dos Promotores Públicos	AMPID
Associação Nacional De Gerontologia	ANG
Associação Nacional dos Defensores Públicos	ANADEP
Confederação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil	COBAP
Confederação Nacional das Instituições Financeiras	CNF
Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura	CONTAG
Conselho Federal de Serviço Social	CFESS
Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase	MORHAN
Ordem dos Advogados do Brasil	OAB
Pastoral da Pessoa Idosa	PPI
Serviço Social do Comércio	SESC
Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia	SBG

Tabela construída pela autora

Vale ressaltar que cada vaga assinalada será acrescida de um suplente para cada conselheiro escolhido, tanto do governo, quanto da sociedade civil. E a composição paritária é conforme os princípios da criação dos conselhos, como resalta TATAGIBA:

[...] Um desses princípios diz respeito à obrigatoriedade da paridade na composição dos conselhos. Ou seja, compreendeu-se que, nos conselhos, Estado e sociedade deveriam ter igual número de membros, excetuando-se o caso dos Conselhos de Saúde, para os quais a lei prevê composição paritária dos usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos. (TATAGIBA, p. 57, 2002)

Assim, o CNDI tem sua constituição paritária, de forma bipartite, onde a representação da sociedade civil acontece somente por instituição legalmente definida, como vimos acima, o que é um avanço, dado às composições de outros conselhos, mas que ainda tem muito a evoluir para galgar uma aproximação mais efetiva para com a pessoa idosa e a sociedade civil.

3.2.3 FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO

De acordo com o Regimento Interno do CNDI, instituído por meio da Resolução nº 18, de 11 de junho de 2012, a sua organização é definida como:

✓ Plenária: é o fórum de deliberação plena e conclusiva, composto pelo(a) Presidente, Vice-Presidente, Coordenadores das Comissões Permanentes e demais conselheiros, totalizando 28 membros no exercício da titularidade;

✓ Secretaria: é órgão constituído pelo Coordenador Geral do CNDI e pelos demais servidores designados pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, equipe com conhecimento em controle social, na temática do envelhecimento e direitos da pessoa idosa, com a finalidade de prestar o suporte técnico, jurídico, administrativo e de comunicação necessários ao funcionamento do CNDI;

✓ Comissões Permanentes e Grupos Temáticos. As Comissões Permanentes, respeitada a paridade na sua composição, serão constituídas por conselheiros do CNDI, escolhidos de acordo com o interesse e a área de atuação de cada um. As comissões permanentes são órgãos de natureza técnica, assim constituídas: comissão de Políticas Públicas, composta por seis membros; comissão de Orçamento e Finanças, composta por quatro membros; comissão de Normas, composta por seis membros; comissão de Articulação com Conselhos e Comunicação Social, composta por quatro membros; comissão de Gestão do Fundo Nacional do Idoso, composta por seis membros (BRASIL, 2012).

Outras comissões poderão vir a ser criadas de acordo com a necessidade do Conselho. Caberá ao plenário eleger o presidente e o vice-presidente mediante votação,

analisar e deliberar sobre assuntos encaminhados para apreciação e apreciar e recomendar procedimentos necessários à implantação da PNI, além de outras competências que regem o conselho na sua forma de se organizar e deliberar acerca das políticas para idosos.

Os conselheiros são partes fundamentais para o funcionamento do Conselho, eles são peças-chaves para o debate a articulação e o levantamento de ideias, necessidades e políticas relacionadas à implementação da Política Nacional do idoso. São atribuições dos conselheiros de acordo com o Regimento Interno, no âmbito do CNDI:

- I - participar das reuniões do CNDI;
 - II - analisar, propor e votar assuntos apresentados em Plenário;
 - III - aprovar as atas das reuniões;
 - IV - solicitar informações e esclarecimentos à Presidência, às Comissões Permanentes e Grupos Temáticos e à Secretaria Executiva em questões de interesses do CNDI;
 - V - elaborar e apresentar relatórios e pareceres dentro dos prazos fixados;
 - VI - trabalhar de forma integrada com as demais comissões;
 - VII - participar das Comissões Permanentes e Grupos Temáticos, conforme designação do plenário;
 - VIII - executar atividades que lhes forem atribuídas pelo Plenário ou pelo(a) Presidente;
 - IX - proferir declarações de voto solicitando inclusão em ata, caso julguem necessário;
 - X - propor a criação e dissolução de Grupos Temáticos de acordo com as necessidades e demandas advindas da população idosa em consonância com as diretrizes estabelecidas na Política Nacional do Idoso - PNI e Estatuto do Idoso;
 - XI - propor a criação de Comissões Permanentes de acordo com as necessidades e demandas advindas da população idosa em consonância com as diretrizes estabelecidas na Política Nacional do Idoso - PNI e Estatuto do Idoso;
 - XII - representar o CNDI em eventos por designação do(a) Presidente.
- (BRASIL, p. 6, 2012)

Sendo assim, cabe aos conselheiros se fazerem ouvidos no conselho, levar à discussão assuntos que estão em pauta e na agenda governamental, a fim de propor normas e legislações que atendam as necessidades do idoso, além de serem agentes ativos na implementação da Política Nacional do Idoso.

Em geral, cabe ao CNDI ser um órgão de atuação junto à sociedade, visando a mobilização e a sensibilização da mesma frente às questões de envelhecimento no país. Não há remuneração dos conselheiros pelos serviços prestados no CNDI, o que impulsiona a participação movida por um sentimento de compromisso a uma causa comum, neste caso, as questões do idoso.

3.3 O FUNDO NACIONAL DO IDOSO

O Fundo Nacional do Idoso foi criado em 2010 com o objetivo de “financiar os programas e as ações relativas ao idoso, com vistas a assegurar os seus direitos sociais e criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade” (Lei nº 12.213 de 20 de janeiro de 2010). Para tanto, o fundo funciona com captação de recursos da união, dos governos, e deduções fiscais de pessoas físicas e jurídicas por meio do imposto de renda.

Compete ao CNDI a gestão do Fundo e os critérios para a destinação dos recursos.

A obrigatoriedade legal da existência dos fundos nacionais, estaduais e municipais relaciona-se à estratégia de descentralização inaugurada com a Constituição de 1988. A tentativa era não apenas alavancar o processo de descentralização financeira, mas instituir mecanismos publicizadores na aplicação do dinheiro público, uma vez que cabe aos conselhos a administração dos fundos. (TATAGIBA, p. 96, 2002)

O Fundo Nacional do Idoso se mostra como um importante instrumento para a efetivação das deliberações do próprio conselho. Ter um fundo especial para uma política específica é um grande avanço no que tange a políticas públicas. Contudo, isso se mostra também como um desafio e uma missão a mais aos conselheiros que compõem o colegiado do Conselho: a responsabilidade em gerir um fundo requer atenção especial e, principalmente, transparência das aplicações desse recurso. A transparência da destinação dos recursos ainda é um impasse às ações do Conselho e percebe-se que pouco tem se aplicado esse recurso em benefícios para os idosos.

As acomodações políticas, as trocas eleitoreiras e a corrupção continuam imperando como matriz que orienta a destinação das verbas públicas, em acordos na maioria dos casos não-publicizáveis. Os fundos, com sua exigência intrínseca da publicização, chocam-se com uma cultura política marcada pela apropriação privada dos bens públicos. (TATAGIBA, p. 97, 2002)

Para a concretização da finalidade do Fundo Nacional do Idoso, constitui-se imprescindível um trabalho de fiscalização e controle constante do recebimento e destinação dos recursos. Isso se mostra como um dos maiores desafios para o Conselho e para os Conselheiros quanto à publicização da destinação desses recursos e o controle dos mesmos.

4. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO: GESTÃO 2012-2014

4.1 PERFIL DOS CONSELHEIROS

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso é composto por 28 conselheiros titulares e por mais 28 conselheiros suplentes. Dentre os 56, 26 são homens e 30 são mulheres, conforme representado no gráfico a seguir:

Gráfico 4 - Perfil dos conselheiros quanto ao sexo

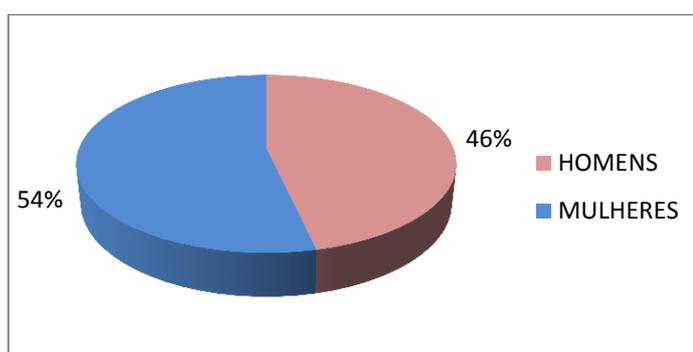
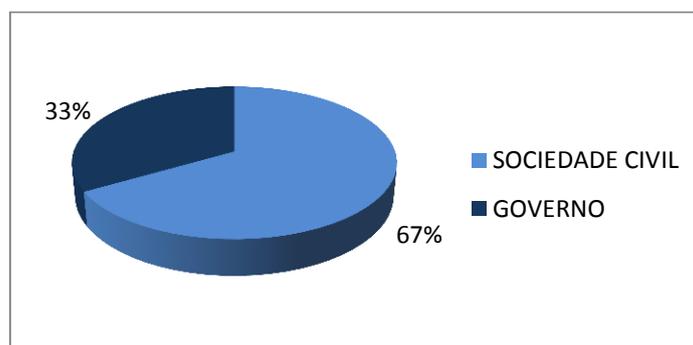


Gráfico construído pela autora com base na planilha de conselheiros disponibilizada pela SDH referente ao ano de 2014.

Foi aplicado um questionário que nos permitiu detalhar o perfil dos conselheiros dentre representantes da sociedade civil e do governo, saber há quantas gestões estavam participando e o que os motivaram a participar do Conselho. Do total de 28 aplicações, obtivemos respostas de 12 conselheiros.

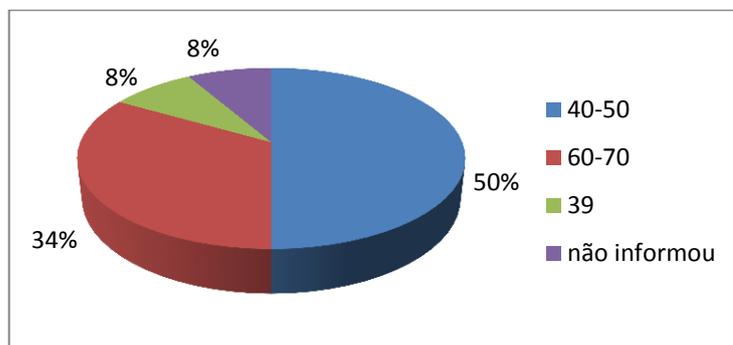
No que se refere à participação na entrevista, oito eram representantes da sociedade civil, o que representa 66% dos entrevistados, e apenas quatro (44%) dos que responderam ao questionário eram representantes do governo.

Gráfico 5 - Perfil dos conselheiros que participaram quanto a representação



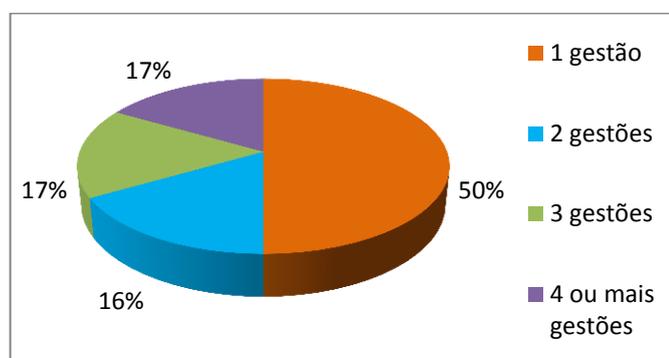
No que diz respeito à idade, ela se mostrou bem diversificada e mista: 50% disseram ter entre 40-50 anos de idade e o restante distribuiu-se em 33% que disseram ter entre 60-70 anos, 8% informaram ter 39 anos e 8% dos representantes não informaram a idade.

Gráfico 6 - Perfil dos conselheiros quanto à idade



Quanto ao tempo de participação, os dados mostram que a maioria dos representantes está no Conselho há apenas uma gestão, conforme mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 7 - Perfil dos conselheiros quanto ao tempo de participação

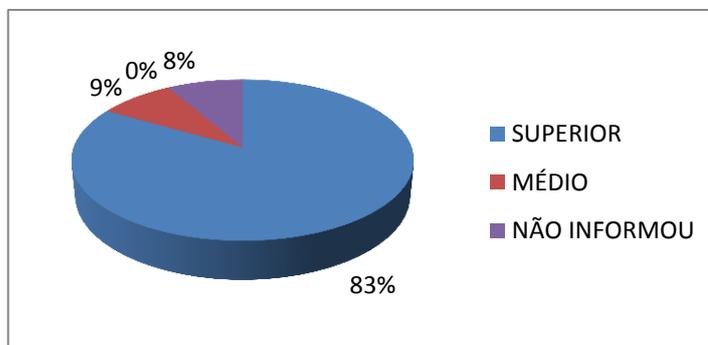


O questionário nos permitiu também saber sobre o modo como se deu a participação dos conselheiros. Todos os representantes do governo afirmaram ter sido indicados pelo fato de trabalharem no órgão de origem com as questões do idoso. A parcela da sociedade civil informou ter sido escolhida dentro da instituição eleita, para representar a instituição que presta serviços aos idosos, ou trabalhar com as questões das pessoas idosas.

Quanto à escolaridade dos conselheiros: 83% dos entrevistados informaram possuir nível superior completo, 9% informaram possuir nível médio até o momento da

pesquisa, 8% preferiram não informar e, importante ressaltar, nenhum dos participantes na entrevista informou possuir nível fundamental.

Gráfico 8 - Perfil dos conselheiros quanto à escolaridade



O conjunto dos dados apresentados nos permite concluir que o colegiado do CNDI é composto, em sua maioria, por pessoas de alta formação educacional e, em sua média, por pessoas jovens, com idades entre 40 e 50 anos, constatando que a maioria dos conselheiros já possuía certa experiência com assuntos relacionados às pessoas idosas, tanto os do governo, quanto os da sociedade civil. O que significa que se presume uma representação mais politizada e ativa. Contudo, analisando as atuais conjunturas sobre as questões de políticas para envelhecimentos, temos muito que avançar, conforme mostraremos nos itens a seguir.

4.2 A REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHEIROS NO CNDI

Nesta parte da pesquisa, escolhemos quatro conselheiros: dois representantes da sociedade civil e dois do governo, para responder a questões subjetivas quanto à sua participação no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Isso nos permite avaliar questões como a motivação do conselheiro em participar do conselho, o crescimento pessoal e/ou profissional com a sua participação, como o conselheiro vê sua representação dentro do conselho, entre outras questões que se mostram fundamentais para entendermos a importância de um conselho de direitos, onde são deliberadas políticas públicas de âmbito e de interesse nacional.

Chamaremos os entrevistados por letras sequenciais como segue: conselheiro A, conselheiro B, conselheiro C e conselheiro D, sendo que A e B são representantes do governo, e C e D são representantes da sociedade civil.

4.2.1 CRESCIMENTO PESSOAL E/OU PROFISSIONAL COM A PARTICIPAÇÃO NO CNDI

Quanto ao crescimento pessoal ou profissional, três entrevistados afirmaram que toda participação em um espaço de controle social traz crescimento, de alguma forma, diretamente ou não, pelo menos conhecer aquele espaço já se apresenta como um ganho. Uma entrevistada, no entanto, afirmou não ter galgado nenhum tipo de crescimento e justificou sua resposta:

C — “Infelizmente, não me trouxe nenhum crescimento pessoal ou político. É uma arena, em que o colegiado que ficava mais em discussão. (...) Então, pra mim, essa gestão, essa e a anterior que eu participei, foi muito negativa, pois foi muita produção de papel e nada de ação, porque o conselho poderia desenvolver mesmo seu trabalho de controle democrático, sabe? Inclusive, uma coisa que percebi muito foi a cooptação do órgão gestor ao qual o conselho é vinculado da sociedade civil”.

Quanto à visão da representação dos conselheiros dentro do CNDI, as opiniões se coincidem no que se refere à formação dos conselheiros, todos sentem falta de uma formação específica de todos os conselheiros para a participação em um espaço de deliberação de políticas públicas. Problema já apresentado em outros estudos, não se mostrando como novidade nesses espaços de participação social, conforme TATAGIBA:

Variações sobre esse mesmo tema estiveram presentes em todos os estudos analisados, o que nos permite supor tratar-se atualmente do principal obstáculo a uma atuação mais efetiva das representações não-governamentais nos conselhos. (TATAGIBA, p. 70, 2002)

Contudo, quando perguntado aos conselheiros se eles acham que seu papel é bem definido, responderam que sim, conforme seguem os trechos das respostas:

D — *Meu papel enquanto conselheiro, na verdade o órgão, ele faz treinamento com os conselheiros dentro dele, a gente faz discussão de conselheiros de direitos de vários setores e de vários níveis, estadual, municipal. Então, meu papel enquanto conselheiro está bastante claro pra mim. Agora, o conselho em minha opinião, precisa de mais investimento, e digo investimento político mesmo, é um conselho, em minha opinião, bastante insipiente, que precisa ser fortalecido.*

A — (...) *Como eu participo e já atuo na área, numa posição de coordenação, a gente tem acesso a muitas informações, mas o que eu percebo é que muitos outros conselheiros não têm, e precisa minimamente ter uma uniformização, digamos assim, uma base em termos de informação, de como que as coisas se organizam, quais são as possibilidades à legislação vigente. Então, eu, particularmente, por atuar na área, tenho conhecimento de muitas dessas informações, mas muitos outros conselheiros, principalmente de outros ministérios ou até da sociedade civil, não têm. A gente tem conselheiro do ministério do trabalho, da previdência, assistência social, esporte, cultura, justiça, áreas que às vezes não têm uma atuação tão direta, embora tenha uma importância grande, mas não têm uma atuação tão direta e, às vezes, desconhecem. Então, nesse sentido, eu acho que seria importante.*

B — (...) *Eu tenho clareza de como é minha participação, de como foi e de como deve ser a participação de um membro representante do governo. A gente carrega um CNPJ, então, quando eu vou lá, sou cobrada até, às vezes, de um posicionamento como ministério.*

C — (...) *Sim. Porque, primeiro, eu já havia trabalhado como secretária executiva do CNDI desde a primeira gestão e saí em 2008, então, claro, eu já tinha toda essa experiência, toda essa bagagem, para saber qual o meu papel de conselheira.*

Com essas informações, podemos perceber que a formação do conselheiro depende muito do órgão que encaminha para representação no conselho, mas essa formação não é unificada, uniformizada nem disponibilizada pelo próprio conselho, o que pode representar falhas nessa representação.

O problema da falta de capacitação atinge de forma diferenciada os distintos atores que participam dos conselhos. Se o acesso às informações e o próprio conhecimento quanto ao funcionamento da máquina administrativa colocam os conselheiros governamentais em vantagem em relação aos representantes da sociedade civil, entre estes últimos, as diferentes capacidades também oferecem obstáculos à igualdade de participação nos processos deliberativos. (TATAGIBA, p. 70, 2002)

Porém, mostra-se como um desafio aos conselheiros nesse aperfeiçoamento da qualificação. Reflexo disso é o acesso às informações e legislações sobre o conselho. Apesar de toda informação disponibilizada, cabe ao conselheiro buscar, informar-se e, principalmente, manter-se atualizado das questões que estão sendo discutidas, em âmbito nacional e internacional, relacionadas à pessoa idosa.

Quanto à forma de acesso às informações e legislações do Conselho, os conselheiros, de maneira geral, afirmaram que o próprio instrumento possui suas formas de comunicação e informação, que se dão, em sua maioria, por meio da internet, com e-mails, o sítio da Secretaria de Direitos Humanos e grupos *online*, porém, tudo depende do interesse do conselheiro em buscar e entender tudo o que é deliberado e discutido no conselho.

D — (...) *Você, estando no Conselho, tem acesso, acho que a pergunta era mais forte assim: será que a sociedade tem acesso a essas deliberações? E se tem quais são as formas? Elas são as ideais? Então, hoje você tem muita coisa na internet e pode achar muita deliberação, você pode achar todas as leis, tudo que afeta a questão do idoso e, inclusive, o que vai afetar... Você pode entrar no site do Congresso e saber que tem tantos projetos que estão sendo discutidos lá e que vão ser afetados à questão do idoso, mas o problema é se isso chega na ponta da sociedade.*

A — (...) *O conselho tem uma secretaria executiva, uma coordenação que é uma pessoa que não é conselheira, que é contratada pela secretaria de direitos humanos para dar um suporte e fazer essas vezes da secretaria executiva. Então, ela que tem essa responsabilidade de estar circulando. O conselho se comunica através de e-mail, das reuniões ordinárias, das reuniões extraordinárias, tem a plenária do conselho e também tem as reuniões das comissões que eu comentei que sempre antes da reunião ordinária tem um dia inteiro de discussão entre as comissões. Então, esse*

material é todo organizado e distribuído por essa secretaria executiva. Assim, tem tanto essa parte mais formal de repassar pela secretaria executiva, como também as informações circulam por meio de sites, o próprio site da SDH, ou então por meio dos e-mails, e tem um grupo que é só dos conselheiros da SDH.

C — (...) Bem, isso daí, digamos assim, sobre o Conselho, nós temos que ir buscar uma maneira de conhecer, referências bibliográficas e buscar informações. Realmente, o que tem do CNDI, muita coisa foi publicada, tem muita coisa boa, e também buscar não só no CNDI, mas também em outros conselhos.

B — (...) O conselho tem um e-mail institucional só dos conselheiros, então, ele mandava para todos os conselheiros, e mantém também uma página no site da SDH. Então, há essas duas formas online. E lá, em cada reunião era impresso todo o material que ia ser discutido, então, assim, amplo acesso da informação (...).

O CNDI, apesar de 11 anos de existência, ainda não possui um portal com informações sobre o conselho, como, por exemplos: as deliberações; os conselheiros integrantes; os dados sobre os demais conselhos municipais e estaduais, entre outras informações. Isso mostra uma fragilidade ao processo de transparência e a visibilidade das informações. O acesso a essas informações se mostra difícil e limitado, porém, não é restrita. O que nos remete a ideia dos conselhos como um espaço de participação que se articule com outros espaços, para não correr o risco de burocratização das informações. Para NEVES, isso reflete “uma frágil ‘cultura de publicização’ das decisões dos conselhos e uma forte cultura de personalização em que se distingue esse espaço como um local corporativo das entidades em prejuízo da política” (NEVES, p. 176, 2013).

Como revelam as falas dos conselheiros, o acesso das informações para eles é dado pela própria SDH. Contudo, apresenta falhas no que se refere à sistematização das informações e à divulgação para a sociedade civil.

O acompanhamento das práticas dos Conselhos, nas diferentes políticas sociais e nos vários níveis governamentais, revela o controle do Estado sobre

a produção das políticas públicas, e aponta os riscos de burocratização, cooptação e rotinização do seu funcionamento. A centralização do poder nas mãos do executivo fragiliza, em muitos casos, a autonomia dos Conselhos diante das condições que os governos reúnem para interferir, neutralizar ou mesmo minar suas ações e decisões. (RAICHELIS, p. 13, 2000)

4.2.2 O ENCONTRO ENTRE SOCIEDADE CIVIL E GOVERNO

Perguntamos aos conselheiros sobre a relação entre os representantes da sociedade civil e do governo. Conforme a fala dos conselheiros, essa relação apresenta projetos em disputa entre sociedade civil e governo, onde, apesar das decisões serem tomadas pelo grupo, num processo democrático, cabe ao conselheiro o seu papel de articulador, convencedor da proposta que defende. E essa articulação entre os conselheiros representantes do governo se mostra mais evidente. Conforme a fala dos conselheiros:

A — (...) nem sempre são tranquilas as discussões, porque o que acontece: tem representações, como eu falei antes, são representações das mais diversas, de diferentes áreas que, de alguma forma, tem alguma ação, vinculação, essência nas políticas dirigidas à população idosa, então, em alguns momentos existem conflitos, sim, discussões, mas o que se pretende sempre é chegar a consensos possíveis e sempre vislumbrando um objetivo maior que é a garantia dos direitos das pessoas idosas (...).

C — (...) o órgão gestor, que é a secretaria de Direitos Humanos, levou a proposta de fazer a quarta conferência junto com as demais conferências, direitos humanos, criança e adolescente, LGBT, pessoa com deficiência e a sociedade civil foi totalmente contra. Da mesma maneira, a questão desse decreto de participação social, a sociedade civil participa, só que a decisão é do governo, então, tanto quanto no caso da conferência, no caso desse decreto – e eu acho que o decreto tem muita coisa boa realmente – é como se tivesse regulamentando a nossa Constituição, mas, no entanto, com a decisão, quer dizer, não levar em consideração as propostas da sociedade civil porque a decisão vai ser do governo, quer dizer, se ele não quiser, o Estado como nós sabemos tem o poder coercitivo, então, manda quem tem força, quem tem poder.

D — *Sim, a situação hoje é bastante conflituosa. A sociedade civil dentro do conselho em diversos momentos tem embates fortíssimos com a representação do governo, e muitas vezes quando o embate era para votações, a gente percebeu que o governo vinha em peso, e, às vezes, a ausência de algumas pessoas fez com que a gente perdesse algumas votações importantes. Tiveram discussões bastantes evidentes e recentes aí com relação à política de participação social, à questão da conferência nacional da pessoa idosa, que algumas propostas da sociedade civil foram vencidas.*

As falas dos conselheiros refletem um espaço de tensão nas decisões das deliberações dos conselhos e mostram que há um processo democrático onde há uma disputa entre projetos. Por um lado, isso reflete o potencial democratizador do conselho. Por outro, esse potencial é limitado pela agenda governamental.

Em muitos casos, o debate e a negociação em torno dos assuntos relevantes têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses temáticos do Estado. Isto porque, em vários conselhos analisados, o regimento interno concede ao presidente do conselho, ou pessoa por ele indicada, a prerrogativa de elaborar a pauta das discussões. (TATAGIBA, p. 77, 2002)

Isso se mostrou evidente também no CNDI, conforme fala do conselheiro B, que relatou:

B — (...) *em uma das gestões, a presidência era da sociedade civil nesse momento, por incrível que pareça, e eu, sendo do governo, vou dizer para você que o conselho foi muito mais ativo porque a provocação era grande. Então, a presidência provocava e demandava muito mais do governo do que quando essa parceria mudou, na verdade, quando essa presidência passou a ser do governo. Quando essa presidência foi do governo, houve alguns obstáculos assim durante o processo. Teve troca de presidente, porque as pessoas indicadas pelo governo, às vezes, assim, elas saem. Mas a relação dos representantes existe, sim. A gente nota uma tensão e o efeito político, que dependeu muito mais de quem estava na presidência (...)*

Assim, esse encontro se mostra como positivo, pois se tem tensão é porque surgem antagonismos, projetos em disputa. Não é bom para o Conselho que não haja um consenso entre os projetos pois, “no caso de essas correlações de forças serem muito

desfavoráveis, o conselho pode ser levado ao isolamento, passando a um a existência meramente formal, porque obrigatória” (TATAGIBA, p. 95, 2002).

Cabe aos conselheiros representantes da sociedade civil buscarem esse espaço dentro do próprio conselho, onde se façam ser ouvidos. Dependendo do assunto, governo e sociedade civil divergem entre si, porém, sempre buscando um consenso que atenda principalmente às pessoas idosas, que são as maiores interessadas nesse processo de construção política.

4.2.3 PROCESSOS DECISÓRIOS

Procuramos saber se um ou outro grupo possuía maior poder de decisão e se os conselheiros, de uma maneira geral, realmente discutiam sobre a política pública e tinham o poder de decisão e deliberação frente à mesma.

Com relação ao poder de decisão, os dois representantes da sociedade civil afirmaram haver uma força maior na articulação entre os representantes do governo, o que pode levar a um favorecimento no que tange as deliberações da plenária. Em contraponto, os representantes do governo afirmaram não haver nenhum setor que tenha privilégios nas deliberações. Contudo, todos concordaram que o processo de decisão é democrático, passa por votação, e que o que vence é o que foi decidido pela maioria.

O conselheiro B afirmou, como pode ser visto, que os representantes do governo tendem a se articular e se reunir para estabelecer um consenso sobre a decisão que interesse ao Estado e a literatura já mostra esse processo de articulação:

Os conselheiros governamentais se defendem, num discurso que guarda muita semelhança com o que encontramos no CNAS: por um lado, denunciam o desconhecimento da máquina administrativa e da burocracia do Estado, por parte dos conselheiros não-governamentais; por outro, questionam a legitimidade do conselho comparando-a à legitimidade conferida, pelas urnas, ao governo e ao seu programa. (TATAGIBA, p. 82, 2002)

Montamos um quadro para apresentar as principais respostas que demonstram o pensamento dos conselheiros a respeito do processo decisório no CNDI:

Tabela 7 – Processos decisórios

CONSELHEIRO	A	B	C	D
<p style="text-align: center;">PODER DE DECISÃO GOVERNO X SOCIEDADE CIVIL</p>	<p>Na verdade, tudo é realizado conjuntamente, porque qualquer decisão do conselho só pode ir adiante se aprovada em plenária, e aí é a maioria, é sempre votado, então, qualquer conselheiro pode apresentar uma proposta. Se for consenso, é aprovado, se não tiver consenso, sempre tem um espaço de defesa das suas ideias e a justificativa, e depois sempre se abre para votação, então, ninguém pode tomar a decisão assim, ou só governo ou só sociedade civil. Sempre precisa consultar uma ou outra parte.</p>	<p>Eu não acho que alguém tem mais poder. Na verdade, é assim: em tese ninguém tem mais poder. Quem mais tem poder é quem tem mais poder de argumentação. Então, aquela pessoa que briga mais pela decisão acaba tendo um pouco mais de espaço, então, ela pode mostrar mais suas decisões, e a gente tem claramente isso dentro dos representantes da sociedade civil. (...) Tem um pensamento que essas pessoas acabam podendo se colocar mais, são mais ouvidas, mas não necessariamente elas vão ter a decisão, porque é colocado em votação, mesmo que a pessoa fique ali martelando que aquela coisa é importante. No fim das contas, a decisão é democrática, tem que votar.</p>	<p>A pauta deve ser definida a cada final de reunião, só que isso, ultimamente, não está acontecendo, e aí depois o Conselho costuma mandar e-mail à secretaria executiva, perguntando sugestão para a pauta da próxima reunião, só que isso não deve ser desta maneira. Deve ser, digamos, durante a reunião, definir todas as reuniões, deve se definir antes de terminar a pauta para a próxima reunião, a não ser que tenha, assim, algum caso de urgência que aí deve ser inserido também na pauta.</p>	<p>A gente percebe que, muitas vezes, o governo tem conseguido vencer melhor as suas pautas. Então, é preciso ter uma maior articulação da sociedade civil. É claro, o conselho é uma arena de discussão e de disputa política ideológica, mas a gente tenta chegar ao máximo de consenso possível. Nessas tentativas de consenso, é claro que a sociedade civil e o governo muitas vezes têm que estabelecer concessões de ambos os lados (...) nesse campo da disputa, e no campo as vezes das concessões há avanços, então, a disputa por si só, quando há uma divergência total entre a sociedade civil e governo, na minha opinião, perdem todos, perde o governo, perde a sociedade. Então, o ideal é que alguns assuntos se esgotem máximo possível para que você tente chegar a um consenso.</p>

<p>DISCUÇÃO SOBRE A POLÍTICA E SE TEM PODER DE DECISÃO SOBRE A MESMA</p>	<p>É isso que a gente fala: o conselho tem o poder de decidir de deliberação sobre as suas resoluções, sobre a sua tomada de decisão e de encaminhamento, agora, se o conselho, por exemplo, define por alguma diretriz que vai contrário a uma diretriz do governo ou alguma questão constitucional, isso não vai ser levado adiante, então, todas as decisões que são deliberadas pelo conselho são levadas adiante junto aos diferentes ministérios.</p>	<p>As pessoas que integram o conselho, justamente por serem representantes do ministério, nós temos duas coisas: primeiro, quando o integrante do CNDI tem esse poder de deliberação, ele nunca vai, porque é assim: vamos supor, se uma pessoa tem um cargo de chefia, ela não é indicada, então, os maiores indicados são técnicos. Esses técnicos, dentro do órgão, não têm o poder de decisão agora no conselho. Em nome do órgão, é o mesmo poder.</p>	<p>A sociedade civil, as pessoas que estão representando, realmente têm o poder das instituições. Agora, as pessoas que representam o governo geralmente são técnicos, são pessoas que não têm o poder de decisão, então, se for algo que realmente necessite a opinião do gestor, a aprovação do gestor, então, cada conselheiro leva ao seu órgão essa proposta e depois retorna. E isso também é oficializado pelo conselho, porque já que há a necessidade de uma posição do gestor de cada ministério, então, tem que se oficializar, através de ofício do Conselho aos ministérios que integram o Conselho Nacional do Idoso.</p>	<p>Em muitos conselheiros, as suas entidades não jogam o peso que deveriam jogar no conselho, (...) às vezes, a própria entidade não tem a consciência da importância da questão do idoso. Então, é claro que a gente tem alguns problemas de representação, e isso não é só no Conselho do Idoso, são em vários conselhos, em que algumas entidades ainda não entenderam a importância desses conselhos, deliberativo e de direitos, então, não jogam o peso suficiente para eles. Colocam, muitas vezes, pessoas que não têm o poder de decisão dentro da sua própria entidade, ou não têm o poder de representação, ou não tem o fluxo de retorno das informações ou deliberações para dentro da sua própria entidade. Isso enfraquece também a representação do conselho.</p>
---------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

No que se refere ao poder de decisão dos conselheiros, todos concordaram haver limitações dessas decisões, tanto do lado do governo, quanto da sociedade civil. O principal motivo relatado é a posição que o conselheiro ocupa dentro do órgão ou da entidade a qual está representando. A maior parte dos conselheiros do governo é constituída por técnicos, apenas representam o órgão, tudo que é discutido é levado aos superiores para posicionamento, o que ocorre por meio de ofício da própria SDH e que torna esse processo um pouco mais demorado. Como já demonstrou TATAGIBA:

Quanto à representatividade dos conselheiros governamentais, os estudos de caso permitem afirmar a existência de um vínculo muito frágil entre os representantes governamentais e seus órgãos de origem. Assim, as posições do governo nem sempre chegam ao conhecimento do conselho, assim como as discussões dos conselhos costumam não ser acompanhadas pelas agências estatais envolvidas. Muitas vezes, isso decorre da pouca importância que o Estado confere à sua participação nos conselhos, mandando para as reuniões pessoas não preparadas para a discussão e com pouco poder de decisão. (TATAGIBA, p. 63, 2002)

Isso mostra a tendência do Estado de enfraquecimento desses espaços de participação. A maioria dos representantes do governo no CNDI ocupa outras funções em seus órgãos, que nem sempre tem afinidade com as questões dos idosos, além de todas as decisões dos conselheiros sobre as deliberações terem que passar pelo órgão de origem. Isso torna demorado esse processo de decisão (TATAGIBA, 2002).

Já os representantes da sociedade civil podem ter uma abertura maior para decidir no âmbito do Conselho, contudo, muitos também não ocupam cargos de direção nas instituições, o que, de maneira similar ao governo, levam essas decisões a posteriori, devido à apreciação da diretoria da entidade. E ainda há que se verificar a representatividade da sociedade civil frente o Conselho, pois, para NEVES:

A disputa nesses espaços é pela representação de sua entidade em detrimento da representação dos usuários e da política pública a que estão vinculados. Há um forte corporativismo das entidades na representação da sociedade civil entre seus conselheiros que lutam por recursos para projeto de suas instituições. Isso marca a força da sociedade civil pela representação das entidades e fragiliza o papel tanto dos trabalhadores quanto dos usuários. O desafio dos conselheiros da sociedade civil é fazer com que eles possam lutar por direitos universais e construam políticas públicas. Entretanto, o que se reproduz nas práticas desses representantes é que eles utilizam verbas públicas para fins corporativos, particulares de suas entidades, enfraquecendo o SUAS. (NEVES E SILVA, p. 176-177, 2000)

De uma maneira geral, as respostas representam um consenso quanto à representação dos conselheiros e nos permitem apontar alguns desafios que estão postos ao processo de participação ativa no país, que perpassa todo um processo

burocrático de concretização, levando a nos dar conta da importância desses espaços para a construção de uma política voltada para a população idosa.

4.2.4 ARTICULAÇÃO DO CNDI COM OS CONSELHOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS DE DIREITOS DO IDOSO E DE DIREITOS HUMANOS

Questionamos os conselheiros sobre a articulação do CNDI com os conselhos de direitos da pessoa idosa dos Estados, municípios e Distrito Federal, e os demais Conselhos de assuntos relacionados aos direitos humanos (Conselhos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, e Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência).

Quanto à relação com os conselhos municipais e estaduais de defesa dos direitos da pessoa idosa, os conselheiros informaram, de uma maneira geral, que uma das atribuições do conselho nacional é promover essa articulação, realizar reuniões e informar os conselhos das pautas que estão sendo discutidas em âmbito nacional. Além disso, informaram que esse assunto é bem discutido entre o colegiado, porém, ainda há falhas nessa articulação que precisam de atenção, principalmente quanto ao contato e à atualização do número de conselhos municipais. O conselheiro D apontou a importância da criação de um sistema de cadastro unificado como ocorre no Conselho Nacional de Saúde:

“Mas, também, a gente precisa avançar aí em um cadastro nacional de um ‘mailing’ para todos os conselheiros nacionais. Hoje, a tecnologia é possível, já acontece isso em outros conselhos nacionais muito maiores que o CNDI, como o Conselho Nacional de Saúde. É preciso trazer essa experiência para cá também”. (conselheiro D)

Quanto à articulação com os demais conselhos de Direitos Humanos, todos foram unânimes ao afirmar que não ocorre, e que essa é uma das maiores fragilidades e desafios que estão postos hoje no conselho. O que atualmente está sendo debatido é a realização da próxima conferência de direitos da pessoa idosa, em 2015, em conjunto com as demais conferências de direitos humanos. Entretanto, além de ser um desafio,

ainda há a necessidade de planejamento e divulgação para buscar a atenção da sociedade civil. Trouxemos o depoimento dos conselheiros A e C para mostrar a opinião deles sobre esse debate:

Conselheiro A — *“Essa articulação é uma das maiores fragilidades hoje, porque teve um movimento, inclusive bastante importante, de realização da 14ª conferência de direitos da pessoa idosa em 2015. Em 2015 também acontecerão as conferências da criança e do adolescente, conferência da pessoa com deficiência, LGBT, conferência de direitos humanos, então, os conselhos, as representações de todos esses conselhos se reuniram e, a partir de muita discussão, decidiram por fazer de forma simultânea, então, todas essas conferências vão acontecer no mesmo período, no mesmo espaço, digamos assim, e elas vão culminar. Cada uma vai ter a sua conferência durante uma semana, nos dois últimos dias da semana. É um pouco essa a proposta que está sendo trabalhada. Nos dois últimos dias todas se reúnem na conferência nacional dos direitos humanos. Essa é uma forma, mas, é claro, não dá para esperar existir uma conferência de direitos humanos para se integrar. Esse é um movimento que a gente tem discutido bastante no CNDI, de forma que a gente integra, aproxima com os outros conselhos, por exemplo, LGBTs também envelhecem, pessoas com deficiência também envelhecem, crianças e adolescente, além de envelhecer, também tem toda essa relação intergeracional importante, então, a integração dos conselhos é muito importante, mas eu acredito que esse é um dos pontos que mais precisa avançar, visto que o que menos tem acontecido é essa integração entre os conselhos de direito. Tem um movimento importante acontecendo esse ano, principalmente agora em 2014, que é um movimento bem grande de articulação, mas ainda está muito inicial”.*

Conselheiro C — *“Que eu tenha conhecimento, essa articulação não existe. Estavam acontecendo umas discussões na Casa Civil sobre a articulação interconselhos. Eram convidados todos os conselhos para participar do evento, a conferência nacional de direitos humanos, mas, para participar do evento, não para que houvesse essa integração, porque eu mesma participei de vários eventos, mas nunca integrei, como*

conselheira, ou houvesse esse momento para que eu tivesse essa integração, então, quer dizer, você lá como participante começa a conversar com um, com outro, mas uma conversa informal, não que tenha uma formalidade porque, inclusive, as Organizações das Nações Unidas recomenda muito o desenvolvimento de ações intergeracionais. Seria ótimo articular com o Conselho da Criança e do Adolescente, articular com o CONADE, porque sabemos que tem muitos idosos com dependência, então, seria muito importante essa articulação, principalmente, e também com o Conselho da Mulher, que, apesar de não ser vinculado aos direitos humanos, o maior percentual de pessoas idosas é de mulheres”.

4.2.5 QUANTO À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E O FORMATO DO CNDI

Questionamos os conselheiros se a participação da sociedade civil possibilita a ampliação da democratização dos espaços públicos e da gestão das políticas públicas, e se o formato atual do CNDI proporciona essa participação. Todos foram unânimes ao afirmar que a participação da sociedade civil é imprescindível ao processo de ampliação da democratização de qualquer espaço público, e que o conselho, particularmente, é o espaço que visa essa articulação entre governo e sociedade. Contudo, os entrevistados afirmaram também que o formato ainda precisa ser aperfeiçoado, de modo que realmente dê visibilidade ao conselho como um espaço aberto para a sociedade civil.

D — “Acho que o conselho favorece, sim, o formato dele. Ele abre para a sociedade, mas tem que ter outros espaços. O conselho tem que promover mais reuniões externas, ele tem que abrir mais suas discussões, ele tem que promover seminários, ele tem que promover outros fóruns, visando ampliar a participação. Hoje, o formato dele permite a participação, ele não é excludente, ele vai permitir, como você acompanhou hoje, uma eleição de sociedade civil. Quantas vieram? Poderia ter tido muito mais, por que não teve tanto interesse? [...] Então, você tem que fomentar isso

na sociedade. Isso é um papel e aí vem a ampliação, a ampliação não do Conselho, mas do debate e do canal de escuta do conselho que deve ser por isso: congressos, conferências, seminários... A gente deveria estar ampliando isso daí”.

B — “Essa coisa do meio de divulgação, o CNDI também consegue difundir um pouco de informação por meio dos conselhos estaduais e municipais, que aí ele consegue ir descendo essas informações. Existem reuniões descentralizadas, então, existem modos de facilitar essa divulgação. Agora, a participação da sociedade como um todo vai se dar dessa forma. O conselho nacional não vai ter uma abrangência tão grande. Ele está aqui em Brasília, ele descentraliza, faz reuniões nacionais, mas quem mais vai colocar a informação e vai transmitir essa informação são os conselhos municipais, que estão mais próximos da população”.

O conselho permite a participação da sociedade civil, e essa participação acontece por meio de chamada pública, como detalhamos acima, que abre para eleições, e as entidades eleitas participam do conselho durante uma gestão, até nova eleição. Contudo, percebe-se a necessidade de uma ampla divulgação e a articulação com os conselhos estaduais e municipais de modo a tornar esse conselho visível em âmbito nacional. Essa visibilidade se mostra crescente à medida que o conselho se reúne e delibera. A mídia, de maneira geral, também tem um papel importante nesse processo, trazendo a necessidade de políticas públicas voltadas, especialmente, para idosos. E cabe ao conselho verificar a melhor forma de utilizar todos os meios de comunicação unindo internet, rádio, televisão e outros, objetivando dar essa visibilidade ao conselho, que ainda se constitui em um dos desafios aos conselheiros do CNDI.

4.2.6 ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DAS DELIBERAÇÕES DO CNDI

Sobre o acompanhamento da execução das deliberações do Conselho, os entrevistados informaram não existir. Trazendo a fala de cada um, podemos perceber a

fragilidade dessa fiscalização feita pelo próprio conselho acerca das suas deliberações e os desafios postos a esse monitoramento:

D — “Não. Não acompanha... Existe uma assessoria, saindo um pouco das próprias políticas propostas pelo CNDI, que você não tem acompanhamento, só um pesquisador que vem e ajuda a gente ter uma noção se a coisa aconteceu ou não, você tem a assessoria parlamentar que ajuda o conselho a saber se entrou uma proposta que, por exemplo, vai detonar o idoso ou que vai mudar alguma coisa da política no congresso, aí você consegue de alguma maneira influir”.

A — “Cada comissão apresenta alguma proposta no plenário que é discutida. Se for aprovada pela maioria ou por unanimidade, elas viram uma resolução. Então, é função do conselho, dos próprios conselheiros e das comissões acompanhar o quanto que está andando, digamos assim, ou que articulações são necessárias, que desdobramentos são necessários, então, é função dos conselheiros das comissões esse acompanhamento”.

C — “Que eu saiba, isso não existe, porque qual é o papel do Conselho? É o controle democrático. Então, ele deveria acompanhar de perto: as políticas estão realmente sendo implementadas? Então, você vê, atualmente, a comissão de normas, que tem muitas demandas de ofícios que encaminha ao Conselho, então, que diz respeito a área do direito a Comissão de Normas se pauta muito a isso”.

B — “O conselho nacional não faz uma fiscalização. Porque se fiscaliza o que se executa e, no nível nacional, não há execução, há repasse de recursos, há direcionamento do que fazer, há a normatização da política, então, o CNDI não fiscaliza”.

As deliberações do CNDI estão limitadas a discutir acerca da Política Nacional do Idoso, e cabe a ele fiscalizar o cumprimento dessas deliberações, mas isso não ocorre como podemos perceber: “Essa fragilidade deliberativa vem acompanhada por uma tendência, a ser melhor investigada, que indica uma atuação um pouco mais efetiva no controle social do Estado” (TATAGIBA, p. 94, 2002). Assim, essa fiscalização se mostra como um desafio à expansão e reconhecimento do Conselho como um órgão superior onde suas deliberações sejam respeitadas.

4.2.7 DESAFIOS AO CONTROLE DEMOCRÁTICO

Perguntamos aos conselheiros quais eram os principais desafios enfrentados por eles no que tange à sua participação e representação no conselho, e as principais dificuldades encontradas com relação às deliberações de políticas para idosos. Cada conselheiro trouxe pontos de vista diferentes quanto aos desafios e dificuldades para o andamento do conselho.

A — Eu acho que o principal desafio é buscar essa integração, no sentido de tomar conhecimento da real situação tanto das políticas, como a população idosa tem sido vista, que espaço é esse na sociedade. (...) O conselho, eu acho, precisaria ter um grupo maior de pessoas que apoiem no sentido de apoiar mesmo, desde a parte burocrática, de sistematização, de divulgação de registro, eu acho que essa é a principal questão.

B — Considerando a minha experiência, para mim, tem um problema de indicação de representante. Outra coisa, a questão de estrutura mesmo, não é muito boa. (...) E as dificuldades encontradas no CNDI. Acho que é justamente o primeiro ponto que a gente tinha falado lá para cima, que é o fato de não ter uma agenda governamental de entrada para o idoso.

C — Os principais desafios: ter maior abertura com o órgão ao qual o Conselho está vinculado. Se o Conselho está funcionando como se fosse uma parte da Secretaria, por que as deliberações têm que passar tudo pelo jurídico?

D — Eu acho que o principal desafio hoje é, sim, tentar discutir com o governo algumas políticas (...). Enfim, você precisa ter uma definição clara de governo sobre a atuação, e essa é uma discussão central do conselho nacional, fora o fortalecimento da sua própria rede de conselhos. (...) Se o conselho delibera, mas o conselho está frágil, você não vai ter respeito por um conselho frágil. Então, é o respeito à deliberação do conselho: que o governo realmente implemente quando aquilo for uma conquista do controle social. (...) Hoje, o CNDI tem uma estrutura muito pequena, mas é um conselho que produz pouco.

Com as respostas dos entrevistados, podemos elencar os principais desafios trazidos por eles, em resumo: conhecer a realidade das necessidades da população idosa; tempo de permanência dos conselheiros; falta de estrutura e logística da SDH; abertura do órgão gestor do Conselho, separação das funções do conselho e da

Secretaria ao qual ele está vinculado; discussão das políticas públicas com o governo; definição das atribuições do governo quanto aos assuntos da pessoa idosa; fortalecimento da rede de conselhos, estaduais, municipais do Distrito Federal e do Conselho Nacional; falta de sistematização dos dados do conselho; falta de fiscalização da efetivação das políticas públicas deliberadas pelo conselho; cuidado com as questões burocráticas; clareza das funções do CNDI; falta de uma agenda governamental que permita a inserção das questões das pessoas idosas para a implementação da Política Nacional do Idoso; produção de relatórios sobre o acompanhamento das deliberações do CNDI; respeito ao conselho e ao que é decidido e deliberado em seu espaço; pouca produção e aplicação dos recursos.

Apesar dessas limitações trazidas pelos conselheiros, temos que fazer uma crítica propondo o avanço e a ampliação desse espaço de construção social, pois:

Esse é um contexto que conspira contra o sucesso e a efetividade dessas experiências, apontando o risco de, nesse contexto tão adverso, sob o pretexto de fortalecimento da sociedade civil, a atuação dos conselhos reforçar as práticas em curso de desresponsabilização do Estado. (TATAGIBA, p. 99, 2002)

4.2.8 O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO: ESPAÇO DE CONTROLE DEMOCRÁTICO

Uma das principais perguntas do questionário foi saber se as deliberações do CNDI têm contribuído para solucionar problemas com relação às políticas públicas destinadas aos idosos. É importante destacar que o Conselho Nacional delibera, a partir da Política Nacional para Idosos, e mais importante ainda é entender a conjuntura que essas políticas estão se efetivando.

Hoje, o país não conta com uma agenda que priorize a prevenção dos problemas da população idosa, contudo, a questão do envelhecimento está afetando diretamente o orçamento brasileiro, fazendo com que mais atenção se volte para essa parcela da população.

As respostas foram unânimes no que se refere às deliberações do próprio conselho. Essas deliberações têm efeito na Política Nacional do Idoso como um todo. Porém, o conselho se mostra um mecanismo que produz pouco em relação aos demais conselhos de políticas públicas. Essa produção ocorre nas conferências nacionais e, em

10 anos de conselho, apenas três foram realizadas, com a próxima prevista para o ano de 2015.

Trazendo a fala da Conselheira A sobre o tema:

A —“Eu acredito que as deliberações têm colaborado muito mais para trazer a discussão assim, para botar na pauta, para fazer a pressão, porque esse é o principal papel, você cobrar, verificar, acompanhar, monitorar como que tem sido desenvolvido e propor também alternativas. Eu acho que mais nesse sentido assim, porque, por exemplo, ano que vem a gente vai ter a quarta conferência nacional dos direitos da pessoa idosa. A última que teve, sempre a cada conferência saem deliberações, nem sempre as deliberações conseguem, algumas até já acontecem durante, enquanto elas estão sendo produzidas, então, muitas das vezes elas já estão acontecendo”.

Sendo assim, reconhecemos o conselho como um espaço importante de discussão e participação política para o efetivo controle democrático. Porém, ainda há muito que se avançar no sentido de dar visibilidade, tornar acessível à sociedade civil de modo que esse conjunto de fatores torne possível a inclusão das políticas públicas para a pessoa idosa na agenda política.

Para além dos fatores que constroem e limitam o potencial democratizante desses novos arranjos participativos, conforme apresentado no decorrer deste estudo, é necessário lembrar que os conselhos estão na contramão de um processo histórico-conjuntural marcado pela ação deliberada de redução da esfera pública, com as grandes decisões nacionais sendo tomadas a partir de acordos, em geral, não publicizáveis. (TATAGIBA, p. 99, 2002)

Esses aspectos têm que ser analisados para termos o cuidado de condenar esses espaços devido às dificuldades encontradas de representação e efetivação das deliberações. O CNDI se caracteriza por ser um conselho jovem. Desde a sua criação, passaram-se apenas 11 anos. A função dos conselheiros e da sociedade como um todo é fazer com que esse conselho se firme e ganhe força. Mas, com tudo isso, enfatizamos a importância desse espaço de controle democrático e nos sentimos motivados em defender esses mecanismos e ampliar as áreas que eles atuam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este estudo objetivou-se verificar se o Conselho Nacional do Idoso é um espaço que garante a participação da população nas deliberações das políticas públicas relacionadas à questão do idoso no Brasil. Para isso, fazer uma análise sobre Relação entre estado e sociedade no âmbito dos espaços públicos destinados à participação social.

Para isso, analisamos primeiramente a construção da cidadania no Brasil como ponto de partida para a formação da democracia participativa. A cidadania, para CARVALHO, não existiu por muitos anos para uma parcela da população: os negros que eram escravizados não detinham de nenhum direito, eram tidos como propriedade dos grandes senhores e tampouco participavam da vida política do país. Essa “não cidadania” foi hegemônica por muitos anos. Apesar disso, já existia no país mobilizações em favor dos escravos que, para CARVALHO, constituíram-se nas primeiras formas de organização social em prol de direitos.

A formação da cidadania passou pelas mesmas mudanças que a sociedade brasileira passava. No período dos anos 1930, essa cidadania foi constituída pela cidadania regulada de SANTOS. Para ele, as leis trabalhistas legitimavam o trabalhador como cidadão, todavia, de uma forma regulada pelo governo, apenas as profissões reconhecidas pelo Estado eram registradas na carteira de trabalho e habilitava esses cidadãos a receber benefícios previdenciários e trabalhistas.

Com o regime militar, muitos direitos sociais foram reconhecidos pelo governo, contudo, houve o cerceamento quase que total dos direitos políticos da população. Esse período durou 20 anos e congelou o processo de construção da cidadania no país.

Nos anos 1980, com a mobilização social e a busca da sociedade pela libertação do regime ditatorial, além do fracasso econômico desse governo, promulgou-se a Constituição Federal, com ênfase nos direitos humanos, e a descentralização visando uma política democrática. A participação social foi tida como principal meio de construção dessa política e via-se a necessidade de criar espaços que permitissem a intervenção direta nas decisões relativas às políticas públicas. Nascia o conceito de cidadania ativa, trazido por BENEVIDES, que ilustra a atual conjuntura que o país estava com a noção do direito a ter direitos.

Com a Constituição Federal, muitos avanços foram possíveis no processo de construção democrática, mas ainda vivenciávamos um contexto de disputa hegemônica entre uma concepção neoliberal e o anseio da população por direitos. Nos anos 1990 foi possível perceber as mudanças trazidas pela Constituição. Foi nesse período que surgiram os conselhos de participação social, para concretizar a inserção da sociedade civil nas decisões do Estado.

É fato que essa disputa hegemônica colocou na agenda governamental a preocupação com os anseios da população. Os conselhos surgiam a partir da demanda da população. No campo dos direitos do idoso, após a Constituição, foi promulgada a Política Nacional do Idoso, que em seu texto já previa a criação do Conselho Nacional.

Apesar de tardio o processo de construção de uma política para idosos, tem se mostrado imprescindível para manter a qualidade de vida dessas pessoas. Hoje, com o aumento significativo da população idosa em detrimento do crescimento da natalidade no país, políticas de atenção devem ser pensadas em repensadas, e a cobrança da sociedade dessa atenção do governo mostra o reflexo desse aumento.

A presente análise no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso permitiu que pudéssemos acompanhar o processo de construção das políticas públicas. Isso foi possível nas visitas, nas entrevistas e estudo dos documentos produzidos do conselho. É inegável a importância do conselho para esse processo de construção democrático, no sentido de pressionar o Estado e mobilizar a sociedade. Como vimos, as conquistas sociais se deram a partir de muita luta coletiva. Assim, vemos a necessidade de investimento nesses espaços. O Conselho Nacional é só uma parte de um todo composto por conselhos em todo o país.

Ainda há muito que se avançar. Os principais desafios estão postos e cabe a nós, cidadãos ativos, contribuir nesse processo. Os principais desafios estão em trazer os conselhos locais para atuação em âmbito nacional e estabelecer uma forma de fiscalização da efetivação das suas deliberações, e o respeito a elas, além de formar e capacitar os conselheiros, dando-lhes a direção, mas não determinando sua forma de representar, fazendo com que os interesses da população idosa se sobressaiam aos interesses pessoais e do governo.

A compreensão dessas limitações – relacionadas tanto à dinâmica interna de funcionamento dos conselhos, quanto às características da conjuntura mais ampla – tem levado a avaliações pessimistas acerca dos resultados democratizantes possíveis a partir do encontro entre Estado e sociedade. Um dos elementos discursivos recorrentes na conformação dessas

avaliações é a contraposição luta institucional *versus* ação mobilizatória.
(TATAGIBA, p. 99 2002)

Para isso, vemos a necessidade de incentivar a participação, ampliar o espaço do Conselho e reafirmar seu poder democratizador. Há de se pensar em um projeto que combinem “ações de caráter mobilizatório e ações de natureza mais institucional” (TATAGIBA, p. 100, 2002), de modo a transformar e ampliar esses espaços. Os conselhos, em geral, se mostram como uma conquista de direitos da sociedade. À medida que novas demandas da população surgem, eles devem ser criados e/ou aprimorados, fazendo-se notória a permanente necessidade de atualização e aperfeiçoamento para a real efetivação da democracia no Brasil.

Não obstante, isso depende da vontade política e da mobilização social. Analisando esses espaços, temos a esperança de torná-los visíveis e ainda mais democráticos devido à sua força e potencialidade. Para tanto, contamos com nosso processo histórico para fortalecer a ideia de que somente com participação social, mobilização e luta, alcançaremos a efetivação dos nossos direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARZABE, Patrícia Helena Massa. *Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas*, disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm> (acessado em 24 de junho de 2014)>;
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. Editora Ática, 3ª edição – 1998;
- BRASIL, 2012 – *Informe Brasil para a III Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e Caribe*;
- BRASIL, 2013 – *Dez anos de Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: Repertórios e Implicações de um Processo Democrático*;
- BRASIL, Resolução nº 18 de 11 de junho de 2012 – “*Dispõe sobre aprovação do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI, consoante disposto no art. 2º, VIII do Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004*”;
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Editora: Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2001;
- _____. *Participação Social no Brasil Hoje – Polis, Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais*, São Paulo, 1998;
- CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. *Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas*. Educar, Curitiba, n. 25, 2005. Editora UFPR;
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a Corrente: Ensaios sobre democracia e socialismo*, Ed. Cortez, São Paulo, 2000;
- DAGNINO, Evelina. *Os movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania* – livro: Anos 90 - Política e sociedade no Brasil, org. Evelina Dagnino, Ed. Brasiliense, 1994;
- _____. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedade civil em tempos de globalización*. Caracas: Universidade Central de Venezuela, Faces, 2004. P. 95-110;
- DEBERT, Guita Grin e OLIVEIRA, Glaucia da Silva Destro de. *Os Conselhos e as Narrativas sobre a Velhice*, 2013, BRASIL;
- DESLANDES, S. *O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual*. In: MINAYO, M. C. de S. (org) *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 15. Ed. Petrópolis: Vozes, 2007;
- GIACOMIN, Karla Cristina. *Panorama dos 10 Anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso*, BRASIL 2013 2ª Edição;
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 6ª Edição, 2008;
- GOHN, Maria da Gloria. *Conselhos gestores e gestão pública*, Ciências Sociais Unisinas, 2006;
- IDEIAS – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, 1998/1999;
- IESS – Instituto de Estudos de Saúde Suplementar: Envelhecimento populacional e os desafios para o sistema de saúde brasileiro (recurso eletrônico), São Paulo, IESS, 2013;
- IPEA, 2012 – *O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso na Visão de seus Conselheiros – Relatório de Pesquisa, Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*, Brasília, 2012;
- IPEA, 2013 – *Conselhos Nacionais – Perfil e atuação dos conselheiros – Relatório de Pesquisa*, 2013.
- LEITE, Márcia da Silva Pereira. *Que cidadãos somos e seremos nós?* – proposta nº 57, julho 1999;
- NEVES, A. V., SILVA, S. H. *Democracia Participativa E Representação: Um Estudo Do Conselho Nacional De Assistência Social*, 2013;
- _____. *Cidadania na ótica liberal: a perspectiva individual e Coletiva*, 1994;

- _____. *Cultura Política e Democracia Participativa: um estudo sobre o orçamento participativo*, Rio de Janeiro: Gramma, 2008;
- _____. *Espaços públicos e Serviço social: um desafio ao projeto ético-político*, 2010;
- _____. *Os desafios da representação da sociedade civil nos arranjos participativos: em xeque a questão do controle social em “Democracia, Sociedade civil e Serviço Social: uma perspectiva crítica*, Editora UnB, 2012;
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*, São Paulo: Cortez, 2004;
- OLIVEIRA, Eleonora Menicucci. *Um olhar da Secretaria de Políticas para Mulheres sobre Gênero, Envelhecimento e as Políticas Públicas*, Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013;
- PEREIRA, Potyara A. P. e BRAVO, Maria Inês S. *Política social e Democracia*, São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001;
- RAICHELIS, Raquel. *Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil – Política Social*. Módulo 03. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000;
- SANTOS, Wanderley. *Cidadania e Justiça*, 2ª edição - Rio de Janeiro – 1987;
- TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas*. In. DAGNINO, Evelina (Org), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, Solange Maria. *Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais*, UFPI, 2007;
- TELLES, Vera da Silva. *Sociedade civil e a construção dos espaços públicos*, In: DAGNINO, Evelina. *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994;
- WENDHAUSEN, Águeda, L. P., BARBOSA Tatiane Muniz e BORBA Maria Clara de. *Empoderamento e Recursos para a participação em Conselhos Gestores*, UNIVALI, Saúde e Sociedade v. 15, nº 3, 2006.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996
Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002
Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004
Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004
Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010
Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011
Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990
Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993
Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994
Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000
Lei nº 10.173, de 9 de janeiro de 2001
Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002
Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003
Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974
Resolução nº 18, de 11 de junho de 2012

SITES CONSULTADOS

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6179.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18842.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1948.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110048.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110173.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4227.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5109.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12213.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm (consultado em 4 de novembro de 2014, às 18h)

<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/conselho-nacional-do-idoso-completa-12-anos>(consultado em 6 de novembro de 2014, às 17h)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm#art16 (consultado em 6 de novembro de 2014, às 17h)

ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpssp/bibliote/informe_eletronico/2012/iels.ago.12/Iels155/U_RS-PR-SDH-CNDI-18_110612.pdf (consultado em 6 de novembro de 2014, às 20h)

http://www.conselho.saude.pr.gov.br/arquivos/File/apresentacao_do_SUS_para_Ponta_Grossa_2013.pdf (consultado em 10 de outubro de 14, às 16h)

ANEXO I

“PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO SOBRE A REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO.”

Orientadora: Dr^a Angela Vieira Neves

IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSTA

Caros senhores Conselheiros,

Meu nome é Indiara Luna F. Furtado, sou aluna do décimo semestre do curso de Serviço Social na Universidade de Brasília e estou fazendo uma pesquisa para o meu Trabalho de Conclusão de Curso sobre “A Relação Estado e Sociedade no Âmbito dos Espaços Públicos Destinados à Participação Social, e em especial no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso”, e, para isso, farei uma pesquisa de campo quantitativa e qualitativa que me auxiliará a definir o perfil dos senhores conselheiros.

Essa pesquisa está orientada pela Prof^a Dr^a Ângela Vieira Neves, docente na UnB e pesquisadora atuante no âmbito dos Conselhos de participação social no Brasil.

Para tais fins, solicitamos a sua participação voluntária na pesquisa, portanto, segue o questionário inicial que nos permitirá a identificação do perfil dos conselheiros, mas deixando claro que posteriormente serão agendadas entrevistas individuais com alguns conselheiros que serão selecionados.

Participe! Faça com que a construção científica seja de melhor qualidade.

Atte:

Indiara Furtado

**QUESTIONÁRIO PARA PERFIL DOS CONSELHEIROS DO CNDI –
APLICADO A TODOS OS PARTICIPANTES DA REUNIÃO.**

I. Identificação

1. Nome:
2. Idade:
3. sexo: F M
4. Escolaridade: Superior Médio Fundamental outros:
5. Profissão:
6. Instituição que representa:
7. Há quanto tempo participa no CNDI?
Quantas gestões?
8. Qual cargo exerce dentro do espaço do Conselho?
9. Participa de alguma entidade e/ou organização além do CNDI?
 Igreja. ONG. Partido. Qual?
 Conselhos. Qual?
 Outros
10. O que o motivou a sua participação no CNDI?
11. Como foi o processo de escolha da sua representação na entidade?
 Indicação Eleição
No caso de indicação especifique quem o indicou:

ANEXO II

Roteiro de entrevista com os conselheiros do CNDI

SERÃO ESCOLHIDOS 4 CONSELHEIROS, SENDO 2 DA SOCIEDADE CIVIL E 2 DO GOVERNO, PARA APROFUNDAR NA MATÉRIA DO CONSELHO ENQUANTO ESPAÇO DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IDOSOS

II. Questionário para Conselheiros selecionados do CNDI – Pesquisa Qualitativa

- 1) O que te motivou a participar do conselho?;
- 2) A participação no CNDI enquanto conselheiro trouxe algum crescimento pessoal e/ou político para você? De que maneira? Cite exemplos;
- 3) Você fez parte de quantas gestões no CNDI? Conte como se deu a sua representação para o conselho. *(qualificar o tipo de representação - eleição ou indicação)*;
- 4) Como você vê/identifica a sua representação dentro do CNDI enquanto conselheiro? Você acha que o seu papel é bem definido e esclarecido? *(saber se o conselheiro sabe qual o seu papel dentro do conselho)*;
- 5) Quais seriam os objetivos do CNDI? *(funcionamento do Conselho)*
- 6) Como é a relação entre os representantes governamentais com os da sociedade civil dentro do CNDI? Essa relação provoca algum efeito político? *(saber se existem conflitos governo x sociedade civil; provoca alguma tensão na política?)*;
- 7) Em sua opinião, quem tem maior poder de decisão dentro do CNDI: o Governo ou a sociedade civil? Dê exemplos. *(quem define a pauta?)*;
- 8) Em sua opinião, os conselheiros que integram o CNDI realmente discutem sobre a política pública e têm poder de decisão e deliberação frente à mesma?;
- 9) De maneira geral, as deliberações do CNDI têm contribuído para solucionar problemas com relação às políticas públicas destinadas aos idosos? *(mudanças ocorridas na política social decorrente das deliberações do CNDI)*;
- 10) De que forma você tem acesso às informações/legislação sobre o conselho? Cite exemplos;

- 11) A participação da sociedade civil no CNDI possibilita a ampliação da democratização dos espaços públicos e da gestão das políticas públicas? Comente;
- 12) Você acha que o formato do conselho favorece a participação da sociedade? Existe algum meio de divulgação do CNDI? Explique, comente. *(saber se existem instrumentos que motivem a participação nos espaços públicos)*;
- 13) Quais os principais desafios hoje que os conselheiros enfrentam no CNDI?;
- 14) Quais as principais dificuldades encontradas no CNDI hoje em relação às deliberações de políticas para os idosos?;
- 15) Como se dá a articulação entre o CNDI e os demais conselhos dos Estados e Municípios?;
- 16) Como se dá a articulação entre o CNDI e os demais Conselhos de Políticas Públicas sobre direitos humanos – CDCA, CNCD-LGBT, CONADE?;
- 17) Como o próprio conselho acompanha o que é executado a partir das deliberações do CNDI? *(fiscalização das políticas públicas)*;

ANEXO III

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado ou participar da pesquisa de campo referente ao Trabalho de Conclusão de Curso: **“PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO SOBRE A REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO.”**

Elaborado pela aluna Indiara Luna Ferreira Furtado e orientado pela Prof. Dr. Ângela Vieira Neves.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo e também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos.

Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Brasília, _____ **de** _____ **de** _____

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura da pesquisadora: _____