

CONSELHO DE DIREITOS DA PESSOA IDOSA: INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO E PROTAGONISMO

RIGHTS COUNCIL OF THE ELDERLY: A TOOL FOR PARTICIPATION AND LEADERSHIP

Juliana Reis Lima

Especialista em Gerontologia Social/Universidade Federal do Piauí

E-mail: jureslima@yahoo.com.br

Teresina, Piauí, Brasil

Maria do Rosário de Fátima e Silva*

Doutora em Serviço Social/ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora da Universidade Federal do Piauí

E-mail: rosafat@uol.com.br

Teresina, Piauí, Brasil

*Endereço: Maria do Rosário de Fátima e Silva

Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Departamento de Serviço Social. Campus Petrônio Portela – Ininga, Teresina, PI – Brasil, CEP: 64049-550.

Editora-chefe: Dra. Marlene Araújo de Carvalho/Faculdade Santo Agostinho

Artigo recebido em 06/06/2014. Última versão recebida em 25/06/2014. Aprovado em 26/06/2014.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pela Editora-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

RESUMO

No Brasil, nas últimas décadas, as pessoas idosas compõem a parcela da população que mais cresce, tornando clara a necessidade de ter uma sociedade preparada para garantir os direitos desse segmento populacional. Nesse sentido, o artigo propõe analisar os conselhos de direitos de pessoas idosas, como espaço de participação ativa desse segmento populacional. Compreendidos como instrumento de democracia direta ou participativa, os conselhos inauguram, no Brasil, um padrão de atividade política que passa a funcionar como representação dos cidadãos e como forma de alargar a democracia. Assim, é importante, que ampliemos as oportunidades de protagonismo e autonomia das pessoas idosas com vistas à garantia de um envelhecimento ativo e digno.

Palavras-chave: Envelhecimento. Participação social. Conselhos.

ABSTRACT

In Brazil, the elderly make up a portion of the fastest growing population making clear the need for a company prepared to guarantee the rights of this population segment. Accordingly, this article proposes to analyze the advice of rights of older people, as an area of active participation of this population segment. Understood as an instrument of direct democracy or participatory councils inaugurated in Brazil, a pattern of political activity which now operates as a representation of citizens and how to extend democracy. It is therefore important that we expand the opportunities for leadership and autonomy of older people with a view to ensuring an active and dignified aging.

Keywords: Aging. Social Participation. Advice.

1 INTRODUÇÃO

A imagem da pessoa idosa deste século se difere das anteriores, quando se percebia a velhice como uma fase de decadência e limitações. O triunfo demográfico tende a transformar as pessoas idosas em novos atores sociais, não mais ausentes do conjunto de discursos que trata dos desafios que o Brasil enfrenta, sabendo que o país será, em poucos anos, um dos maiores aglomerados de idosos do mundo, nem deixando de falar de política em momentos de eleição, ou mesmo da nova política econômica. É um ator que, com certeza também estará presente na definição de novos mercados de consumo, trabalho e lazer.

No Brasil, as legislações direcionadas especificamente ao segmento idoso são resultados dos processos de luta pelo reconhecimento do crescente e irreversível envelhecimento da população brasileira e visam assegurar os direitos sociais do idoso, com vistas a permitir-lhe uma vida autônoma e participativa na sociedade.

As importantes mudanças, quanto ao desenvolvimento de ações direcionadas à pessoa idosa, tem como prerrogativa a ampliação da discussão sobre as políticas sociais, compreendidas como direitos de cidadania e não mais como simples benesses, levando a discussão para além do âmbito público, atingindo toda a sociedade, a fim de provocar a redefinição de espaços significativos capazes de oferecer a melhoria na dignidade e condições de vida de toda a população.

Para a compreensão dessa realidade, os idosos buscam o fortalecimento no espaço público, gerado pelo movimento social, fóruns e Conselhos de Idosos, que lhes permitem se posicionarem pela concretização de ideais democráticos, como a conquista de sua cidadania, reinventando sua própria velhice (BREDEMEIRE, 2003).

Uma importante conquista democrática foi a criação de espaços permanentes de discussão sobre os direitos das pessoas idosas, como os fóruns, conselhos e as conferências dos idosos, que enfrentam democraticamente o desafio da inclusão desse segmento da população, contando com a participação direta da sociedade civil na deliberação e fiscalização das políticas públicas, colaborando para o protagonismo político da pessoa idosa.

Essa politização dos idosos, especialmente dos mais escolarizados, associado aos ideais dos tempos pós-industriais, trouxe à pauta das políticas sociais algumas questões culturais que favorecem um novo modo de pensar e agir no âmbito do envelhecimento que, de algum modo, tem influenciado as políticas públicas e os direitos dos idosos: a primeira, foi a quebra da centralidade do trabalho, como valor maior na visão de mundo da sociedade (aspecto dominante na sociedade industrial), o que permitiu ao idoso construir sua identidade

numa ótica de não trabalho, mas de utilidade e sentido da vida; a segunda, é o pluralismo de ideias, de comportamento e de atividades como valor, quebrando estereótipos ideológicos e comportamentais; a terceira, é a valorização da subjetividade, como um plano importante a ser incluído em todos os níveis da vida, da ciência e das políticas (MINAYO, 2000).

A relevância desta discussão se faz evidente, ao se pensar nas repercussões do crescimento da população idosa em diferentes âmbitos, seja individual, social, cultural, político ou econômico, considerando, ainda, o modo como esta questão está sendo recebida e conduzida pelos diversos segmentos sociais, envolvendo, portanto, toda uma coletividade. Sendo assim, o campo de atendimento a este grupo mostra-se bem amplo, com tendências à ascensão, tendo em vista o aumento da demanda de produtos e serviços a serem prestados ao segmento idoso.

Entendendo que o envelhecimento populacional é uma realidade e que é imperioso que ampliemos as oportunidades de protagonismo e autonomia das pessoas idosas, com vistas à garantia de um envelhecimento ativo e digno, os Conselhos de Direitos de Pessoas Idosas apresenta-se como um espaço democrático de participação social e inclusão, que traz para a esfera pública uma discussão ampliada sobre as reais necessidades desse grupo etário.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ENVELHECIMENTO

É do conhecimento de todos que a população vem passando por um acelerado processo de envelhecimento, modificando o perfil demográfico da população brasileira. Esse progressivo aumento da população idosa vem ocorrendo de maneira mais acentuada nas duas últimas décadas e justifica-se pela associação de diversos fatores que incluem desde os avanços da ciência médica até a melhoria dos aspectos relacionados ao saneamento ambiental.

Mas, poder-se-ia indagar: o que é a velhice? A partir de que idade uma pessoa pode ser considerada velha? Como se classifica quem é velho ou não?

Ao buscar compreender a velhice, Simone de Beauvoir (1990) aponta considerações carregadas de subjetividade, que colaboram para o alargamento da visão da totalidade sobre esse fenômeno contemporâneo que é a velhice,

a velhice é como um fenômeno biológico com reflexos profundos na psique do homem, perceptíveis pelas atitudes típicas da idade não mais jovem nem adulta, da idade avançada(...) a velhice é particularmente difícil de assumir, por que sempre a consideramos uma espécie estranha: será que me tornei, então, uma outra, enquanto permaneço eu mesma?" (p.15).

A autora mostra a sua compreensão da velhice como algo pouco preciso, nada comum, esquadrihado dentro de parâmetros relacionais e funcionais, portanto, carregada de subjetividade. Para Beauvoir (1990), as pessoas têm dificuldade em assumir a chegada à velhice e tendem a não se reconhecerem como velhos, por acreditarem que esta é uma etapa da vida tão estranha que as transformará em outra pessoa.

Zimmerman (2000) complementa que é difícil definir a partir de que idade uma pessoa pode ou não se considerar idoso, haja vista que as transformações físicas, psicológicas e sociais são resultados das características de cada indivíduo e do modo de vida de cada um.

Não há consensos entre os estudiosos quanto a uma idade ou fase para se chamar de velhice. De acordo com o Estatuto do Idoso, Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003, considera-se pessoa idosa aquela com idade igual ou superior a 60 anos e ratifica o que assegura a Organização Mundial de Saúde, citada por Kalache (1996), de que a idade de 60 anos é o limite inicial caracterizador da velhice, e essa divisão parte do princípio de que, a partir da sexta década de vida, em média, os indivíduos passam a apresentar problemas de saúde característicos do processo de envelhecimento.

Os dados apontados pela PNAD (IBGE, 2007) mostram que, no Brasil, o número de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos é de 19,1 milhões, 11,1% do total de brasileiros. As previsões são de que em 2025 esse percentual passe para 24,5%. Com isso, o Brasil será o sexto país com maior população idosa.

Com esse crescimento numérico, a pessoa idosa ocupa um papel cada vez mais significativo na sociedade atual, demarcando seu espaço no cenário econômico, político, educacional, cultural e social, demandando um olhar atento às peculiaridades desse segmento etário por parte do poder público, família e sociedade, uma vez que a longevidade exige a proposição de mecanismos capazes de responder às necessidades básicas do indivíduo idoso.

Mesmo insuficientes, as políticas que se configuram na contemporaneidade apontam para um quadro que diz que é chegada a hora de um olhar mais atento às possibilidades de inserção social e profissional da pessoa idosa, fugindo da compaixão, da rejeição e das ações pontuais e benevolentes que deixam o idoso ainda mais dependente, e aproximando-se dos princípios da participação social e autonomia.

Apesar do envelhecimento populacional do mundo ser percebido em processo mais avançado em países desenvolvidos, a maioria das pessoas idosas encontram-se em países em desenvolvimento, destacando a necessidade de conhecer as repercussões e os desafios desse processo, carecendo de ser trazida para a discussão da sociedade civil, conforme explica o ex-diretor do departamento de Envelhecimento e Saúde da Organização Mundial da Saúde,

Em consequência dessa dinâmica populacional, os países pobres, como o Brasil, estão diante de um desafio econômico. A longevidade e o envelhecimento da população brasileira - e de outros países latino-americanos - ocorrem em momento histórico bastante diverso do processo observado no século passado nas nações ricas. Os países desenvolvidos enriqueceram e depois envelheceram. Os países pobres estão envelhecendo antes de enriquecer. Aqueles tiveram recursos e tempo. A França, por exemplo, levou 115 anos para dobrar de 7% para 14% a proporção de idosos na população. O Brasil vai fazer o mesmo em 19 anos. Uma geração. Os franceses levaram seis (KALACHE, 2007, p. 26).

Kalache (1996) afirma que a conquista é tecnológica e que esta é fator facilitador para o aumento da esperança de vida ao nascer, pois, mesmo que uma pessoa viva em condições precárias (sem saneamento, condições de moradia e trabalho), suas chances de sobreviver até a velhice são maiores que no passado.

Azevedo (2001) afirma que o grande desenvolvimento da medicina neste século, tanto no que diz respeito ao processo curativo quanto à prevenção de doenças são responsáveis pelo aumento da longevidade do brasileiro, bem como a prosperidade econômica e o aprimoramento da alimentação. A queda da fecundidade também contribuiu para o envelhecimento da população.

Na perspectiva de refletir sobre a longevidade e seus desafios, a Assembléia Mundial sobre o Envelhecimento se apresenta como um dos mais importantes aglomerados de esforços concentrados por um envelhecimento digno. Com a promoção da Organização das Nações Unidas – ONU, em duas edições acontecidas em Viena (1982) e em Madri (2002), a Assembléia Mundial do Envelhecimento agrega estados, nações, organismos especializados, organizações intergovernamentais e organizações conexas, sensibilizados pela questão do envelhecimento populacional.

Uma das principais estratégias do Plano Internacional de Ação sobre o Envelhecimento, resultado dessas Assembléias, é o reconhecimento da importância da participação ativa da pessoa idosa que passa, então, a deixar o papel de invisibilidade social para visibilidade e protagonismo no processo de planejamento, elaboração, monitoramento e acompanhamento das políticas públicas que atuam na área do envelhecimento.

Apesar dessas conquistas internacionais, até 1994 não existia no Brasil uma política nacional para os idosos; o que havia era um conjunto de iniciativas públicas e privadas destinadas a pessoas idosas em situação de vulnerabilidade social e buscava o provimento de necessidades imediatas. Tais iniciativas eram baseadas na política do favor e da benesse, arraigada ao modelo coronelista e patriarcal da sociedade brasileira. Para mudar essa realidade, era necessário o seu enfrentamento por meio do fortalecimento do espaço público

gerado pelo movimento social, que buscava a garantia de discussão que permitisse a concretização de ideais democráticos.

Os dispositivos legais criados a partir de então, orientavam acerca da constante criação de espaços de participação ativa e direta de pessoas idosas, seja em caráter consultivo, deliberativo, investigativo ou propositivo.

Em 1994, foi aprovada a Lei N°8.842, Política Nacional do Idoso - PNI, que inaugurou um importante espaço de discussão e valorização acerca dos direitos de pessoas idosas que, ao longo da história brasileira, estiveram à margem das iniciativas governamentais e políticas de inclusão social deste segmento. Tal dispositivo reconhece a pessoa idosa como sujeito portador de direitos, define princípios e diretrizes que asseguram os direitos sociais e as condições para promover sua autonomia, integração e participação na sociedade.

Artigo 3° - A Política Nacional do Idoso reger-se-á pelos seguintes princípios:

I - a família, a sociedade e o estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida;

II - o processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objeto de conhecimento e informação para todos;

III - o idoso não deve sofrer discriminação de qualquer natureza;

IV - o idoso deve ser o principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas através desta política;

Dentre as principais estratégias da PNI, aponta-se a participação da pessoa idosa, através de suas organizações representativas, na formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos. Com base nisso, verifica-se a consolidação de um novo paradigma de envelhecimento no Brasil, onde haja um modelo de envelhecimento que tem como meta a velhice ativa e participante e que demanda uma sociedade que assegure espaços permanentes de participação social para esse grupo etário.

O Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/2003, é resultado de um processo ativo e participativo de pessoas idosas que buscaram, por cerca de 15 anos, a aprovação de uma legislação abrangente, capaz de criar mecanismos capazes de coibir discriminação contra as pessoas idosas e de prever penas para crimes de maus-tratos, além de promover um envelhecimento ativo, por meio da criação e fortalecimento de espaços de convivência e participação social.

Esta Lei ratifica direitos já demarcados na Constituição Federal/88 e na Política Nacional do Idoso, buscando proteger a pessoa idosa em situação de risco social e exigindo um direcionamento de prioridades das linhas de ação das políticas públicas, fixando regras que visam garantir a isonomia constitucional e a dignidade da pessoa idosa, garantindo suas

necessidades por meio da família, da sociedade e do Estado, assegurando sua liberdade, participação na comunidade e defendendo-lhes a dignidade e o bem-estar.

Apesar do avanço na consolidação desses espaços de participação, verifica-se, segundo a pesquisa Idosos no Brasil - Vivências, desafios e expectativas na terceira idade, fruto de uma iniciativa da Fundação Perseu Abramo, em parceria com o Serviço Social do Comércio de São Paulo, que a participação dos idosos na vida política ainda é pequena, visto que apenas 13% disseram interessar-se por ela. Isto sugere a tendência às atividades da vida privada ou à vida doméstica, confirmada pelos 72%, que disseram ter como atividades preferidas aquelas desenvolvidas em casa e pelos 93%, que assistem televisão em casa (NERI, 2007).

3 CONSELHOS DE DIREITOS COMO ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Desde o surgimento do Estado, o gradual aumento da sua importância para o desenvolvimento das sociedades está relacionado com o processo não planejado da transição de sua administração do poder privado para as “mãos” do poder público. Nesse momento, as funções, dentro daquilo que viria a ser a máquina do Estado, ocupadas por familiares da casa real e pessoas ligadas mais diretamente ao rei, especialistas, e os órgãos que eram extensões e subdivisões dos interesses da família real, passavam, de forma lenta e inevitável, a atender interesses não mais exclusivos do então governo absolutista.

Com a ampliação do poder da burocracia e a distinção entre as esferas pública e privada, percebe-se uma dependência maior do Rei em relação à burocracia. Quanto mais abrangente o potencial de poder monopolizado, maior a rede de funcionários que o administra, maior a divisão do trabalho entre eles. Isto é, quanto maior o número de pessoas, de cujo trabalho ou função o monopólio depende de qualquer maneira, mais fortemente esse campo será controlado pelo monopolista, fazendo valer seu próprio peso e suas regularidades internas.

Para Boudieu (2005), o campo burocrático se sobrepõe a todos os demais, sendo incontestável sua importância para a vida social. Isso, porque o Estado moderno detém o monopólio (ELIAS, 1993), tais como capital de força física ou de instrumentos de coerção (polícia, exército) e capital econômico. Neste sentido, pode-se dizer que o campo burocrático apresenta-se como um metacampo, quando da concentração de vários tipos de capital. Dada sua condição superior, o campo burocrático deveria ser um espaço de predomínio dos

interesses públicos e lócus de intensas disputas pelo seu controle. É paradoxal a convivência de interesses públicos e privados nesse espaço.

Na conjuntura atual, tendo por base os princípios neoliberais, os territórios e fronteiras adquiriram novos contornos, e o tempo é de grandes transformações. O significado dos grupos e das classes sociais, bem como da cidadania está sendo confundido com os de consumidor e mercadoria. As relações entre Estado e Sociedade são definidas por meio de interesses, e as iniciativas estatais são baseadas na focalização, privatização e descentralização, cortando gastos sociais, para investir no equilíbrio financeiro do setor público, tendo a política social o papel de solucionar somente os problemas que o mercado, a comunidade e a família não conseguem suprir. O resultado disso é o crescimento da pobreza, da desigualdade social, do desemprego e da exclusão social.

Diante disso, mesmo reconhecendo os avanços na área da formulação de políticas sociais, verifica-se o desmonte de direitos, e a interferência estatal vem limitando a sua área de abrangência à concessão dos mínimos sociais, onde a sociedade é convidada, na condição de parceiro, a intervir nas expressões da questão social de forma solidária e benevolente. Não se estimula a luta de classes, e sim o estabelecimento de parcerias, não se fala mais em direitos, e sim em prestação de serviços por parte da sociedade civil, ou seja o Estado transfere o seu papel de proteção e de inclusão social à sociedade civil.

(...) Assim, se a participação nos espaços paritários está orientada pela ideia da partilha do poder de decisão e constitui uma demanda dos próprios movimentos sociais e outros setores da sociedade civil quando da elaboração da Constituição de 1988, uma outra concepção de participação emerge com a implementação do projeto neoliberal. Nesta, a participação está vinculada a nova tarefa da sociedade civil: assumir as tarefas deixadas de lado pelo enxugamento e consequente desresponsabilização do Estado. (DAGNINO, 2006, p. 4).

A autora observa a fragmentação temática dos espaços de participação no interior da trama burocrática e os impactos disso sobre as estratégias de ação dos movimentos.

Apesar do contexto apresentado, não se pode negar que, ao longo das últimas décadas, o Brasil experimentou um nítido processo de articulação democrática no qual os cidadãos foram convidados a se incluírem na vida pública e política, por meio dos diversos mecanismos de gestão criados pela Constituição vigente com o objetivo de articular a sociedade civil e o poder público, quais sejam, os conselhos de direitos e de políticas públicas, os orçamentos participativos, os fóruns de discussão, as audiências públicas, as conferências, entre outros.

Ao introduzir os princípios do controle social e da participação popular nas diversas políticas públicas, a Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova perspectiva na gestão destas políticas como destaca o artigo abaixo:

Art. 194. (*) A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I - universalidade da cobertura e do atendimento;
II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
V - equidade na forma de participação no custeio;
VI - diversidade da base de financiamento;
VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A participação política na sociedade brasileira evoluiu historicamente como uma bandeira a promover o controle social das ações do Estado pela sociedade. Classes, grupos e indivíduos deveriam participar para introduzir a marca de suas ideias e de seus interesses no centro que organiza a vida coletiva, buscando desse modo, crescer, precisamente, como grupo, classe ou indivíduo. Deveriam participar, também, para fazer com que certas ideias e interesses prevalecessem, influenciassem a vida coletiva ou dirigissem outras ideias e outros interesses (NOGUEIRA, 2005).

Segundo Nogueira (2005), a Constituição Brasileira de 1988, por exemplo, na qual ressoam claramente as vibrações da luta contra a ditadura militar e existem importantes elementos de democracia participativa (como o instituto da iniciativa popular e a participação da comunidade na formulação dos planos diretores das cidades) ajudou paradoxalmente a acelerar essa conversão na relação entre Estado e sociedade, por intermédio do preceito que patrocina todo o título da ordem social: a descentralização participativa.

a partir de então, a gestão administrativa das grandes políticas da seguridade social (educação, saúde, assistência social) passou ser definida como tendo “caráter democrático e descentralizado, com a participação da comunidade, em especial, de trabalhadores, empresários e aposentados” (Art.194, VIII –CF/88).

A Constituição Federal de 1988 não apenas afirmou a extensão de direitos, mas consagrou a participação direta da população no exercício do poder, criando espaços de participação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas públicas

em várias áreas, como os conselhos gestores de políticas públicas, transformando o ambiente político, no qual os governos deveriam passar a operar desde então (DAGNINO, 2006).

É, a partir da década de 90, que se institui uma série de reformas constitucionais, que enfatizam os instrumentos da democracia direta e dão oportunidade à participação cidadã na administração pública. Evidenciou-se que a descentralização participativa pouco avançava. Os Conselhos, com os quais se imaginava aperfeiçoar a gestão das políticas descentralizadas, em poucos casos funcionavam, cortados por descontinuidades e bloqueios variados. As formas e os ritmos da descentralização variaram muito, assim como variou bastante o modo como ela foi implantada e funcionou em cada região do país e em cada área das políticas sociais (NOGUEIRA, 2005).

O estudo dos Conselhos como espaços democráticos nasce da importância de se conhecer essa nova forma de participação e controle social no Brasil, que surgiu após um quadro de constantes insatisfações da sociedade civil diante dos ditames do Estado ditatorial brasileiro anterior à CF/88.

Essa nova modalidade de atuação intensifica e diversifica as relações entre a sociedade civil e o Estado, amplia o raio de interlocução de movimentos, multiplicando o repertório de significados disponíveis bem como o de tarefas e práticas políticas exigidas. A passagem da ação reivindicativa para a ação propositiva, da defesa dos interesses coletivos de setores específicos para a formulação do interesse público por meio das políticas públicas, são alguns dos novos reptos trazidos por este novo cenário que devem ser enfrentados (DAGNINO, 2006).

Para Lavallo (2003), os Conselhos gestores de políticas são uma verdadeira “febre” de inovação institucional, visando expandir a participação da população na gestão pública em áreas e sob mecanismos os mais diversos. Tais Conselhos tornaram-se parte do panorama da política no país ao longo da última década, mas ainda demandam análises e pesquisas, pois os dados obtidos até então são incipientes, embora eles estejam em ritmo crescente e acelerado.

No Brasil tais experiências vem acompanhadas de expectativas quanto aos seus efeitos promissores na racionalização do desenho e implementação de políticas públicas, e, sobretudo, no aprimoramento da democracia pela sua capacidade de outorgar voz política aos grupos marginalizados ou com peso desprezível nos canais tradicionais da política (LAVALLE, 2003).

Os Conselhos de políticas ajustam-se mais estreitamente à imagem geralmente difundida dos espaços deliberativos de participação não apenas pela sua relevância institucional, mas por apresentarem nível mais expressivo de participação. Os Conselhos de

políticas são de caráter obrigatório pela Constituição de 1988 e organizam-se em sua estrutura federalizada semelhante àquela do governo, em áreas de políticas, que a própria Carta Magna define como de alta prioridade - educação, saúde, direitos da criança e do adolescente, entre outros (LAVALLE, 2003).

Referenciados como instrumento de democracia direta ou participativa, os conselhos inauguram no Brasil, um padrão de atividade política que passa a funcionar como representação dos cidadãos e forma de alargar a democracia. Segundo dados de Dagnino (2006), acontece uma multiplicação das instâncias participativas do país: segundo o IBGE, 75% dos municípios brasileiros adotam alguma modalidade de participação da sociedade civil na determinação de prioridades orçamentárias na área social.

E esses conselhos são, por isso, instituições cuja criação e áreas de competência, além das formas de participação da sociedade civil, obedecem a mandato e garantias legais. Neles proporciona-se igual representação a atores da sociedade civil, autoridades públicas e associações profissionais envolvidas na área correspondente de políticas públicas. O número de cadeiras que cada setor recebe é determinado por decreto-lei específico ou pelos estatutos internos dos conselhos, cujo conteúdo é ratificado pelos novos conselheiros eleitos no início de seu mandato (LAVALLE, 2003).

O funcionamento desses Conselhos está atrelado a um conjunto de normas que, de modo paritário, foi aprovado pelos próprios conselheiros, permitindo a distribuição de tarefas por meio da constituição de comissões que auxiliam no cumprimento das suas funções de órgão fiscalizador e de controle social.

Entre os direitos e garantias assegurados às pessoas idosas, o Estatuto do Idoso e a Política Nacional do Idoso determina a criação dos Conselhos de direitos das pessoas idosas no âmbito das respectivas instâncias político-administrativa, com competências específicas para a construção das políticas públicas de atendimento ao idoso.

Os Conselhos de pessoas idosas no Brasil são previstos em leis específicas, para exercer a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da Política Nacional do Idoso e se apresentam como uma nova categoria de órgão colegiado deliberativo, de caráter público e representação paritária.

Esses conselhos foram criados em 1994 através da PNI que preconiza,

Os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área (Art. 6 °).

Assim, a PNI já previa a forma de composição e as competências dos conselhos de direitos das pessoas idosas, conforme se apresenta:

Compete aos Conselhos de que trata o Art. 6º desta Lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas (Art. 7º).

O Estatuto do Idoso relaciona os principais órgãos responsáveis por apurar casos de violência contra a pessoa idosa,

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

I – autoridade policial;

II – Ministério Público;

III – Conselho Municipal do Idoso;

IV – Conselho Estadual do Idoso;

V – Conselho Nacional do Idoso (Art.19).

Assim, evidencia-se o importante papel dos Conselhos, o zelo pelo cumprimento dos direitos da pessoa idosa e sua proteção, cabendo a ele uma grande parcela de responsabilidade na identificação e apuração de casos de violência, constituindo-se um instrumento plural e complexo de democracia participativa na esfera do envelhecimento populacional.

Logo após a aprovação da Lei 8.842/94, iniciou-se o processo de criação do Conselho Nacional de Direitos do Idoso (CNDI), que se concretizou por meio do Decreto Presidencial nº 4.227, publicado em 13 de maio de 2002 e que previa a eleição e a posse dos Conselheiros. O CNDI representa a esfera máxima de participação e controle social na promoção, proteção e defesa dos direitos dos idosos. O Conselho tem caráter permanente, deliberativo e paritário, com 28 membros, sendo 14 (catorze) representantes de entidades governamentais e 14 (catorze) não governamentais. Ele é composto por: Plenário, Comissões Permanentes e Temporárias e a Secretaria, que atua como secretaria executiva do Conselho. A Presidência do CNDI tem funções específicas, ficando a coordenação dos trabalhos das Comissões a cargo da Vice-presidência. Cada Comissão tem seu próprio coordenador, eleito entre seus membros. A Diretoria Ampliada é composta pela Presidência, vice-presidência e coordenadores das Comissões Permanentes (BRASIL, 2013).

A criação e o funcionamento do Conselho Nacional do Idoso estimulou, nos estados e municípios, o fortalecimento da discussão em torno dos direitos das pessoas idosas e a efetivação dos seus espaços de participação social favorecendo o surgimento desses órgãos de

controle social que passam a desempenhar importante papel junto aos demais órgãos de proteção dos direitos da pessoa idosa, na tentativa de garantir a dignidade da pessoa humana.

As conferências também surgiram como instâncias máximas de deliberação e têm a atribuição de avaliar a situação dessa política pública e propor diretrizes para o seu aperfeiçoamento; elas representam um momento ímpar de mobilização para a consolidação e o fortalecimento da participação da pessoa idosa na defesa de seus interesses e um passo decisivo na atualização da Política Nacional do Idoso. Porém, trata-se de experiência muito recente em nosso meio. A 1ª Conferência Nacional, cujo tema, "Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa - Renadi", ocorre em 2006, durante o 1º mandato do governo Lula. Enquanto a 2ª Conferência deliberou sobre a "Avaliação da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa idosa: Avanços e Desafios" (2009), e é realizada no 2º mandato do governo Lula (BRASIL, 2013).

Para exercer suas funções, o Conselho deve contar com membros conselheiros capazes de se investirem de autoridade e conhecimento necessário para defender os direitos desse segmento e fazer cumprir as legislações vigentes, de modo a coibir o tratamento discriminatório de pessoas idosas. Para tanto, faz-se necessário o investimento em capacitação continuada, com vistas a munir esse conselheiro de informações suficientes para o enfrentamento das diversas situações decorrentes da infração à norma.

A característica central desses espaços (...) exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral, não dispõem. (DAGNINO, 2006).

A capacitação permanente, prevista na forma da lei, é condição principal para a garantia de uma intervenção qualificada deste conselho e seu posterior reconhecimento por parte da pessoa idosa, do Estado e da sociedade civil.

Outra discussão importante refere-se à determinação da PNI, de que as pessoas idosas devem participar ativamente da formulação das políticas que as afetem, através de suas organizações representativas. Essa é uma proposição a ser divulgada amplamente a fim de possibilitar o protagonismo desse segmento populacional. Assim, além de inaugurar o campo da participação social, a pessoa idosa vem, com os conselhos, ocupar novos papéis sociais e protagonizar um novo olhar acerca do envelhecimento e do ser envelhescente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento da população idosa no Brasil é fato estatisticamente comprovado, e as formas de enfrentamento dessa realidade fazem surgir novas concepções. A preocupação com as questões sociais a respeito da temática, na perspectiva que otimize as transformações na vida familiar, nas relações de trabalho e na vida social, tem sido foco de estudos e pesquisas.

É importante a garantia, a todas as pessoas idosas, independente do grau de escolaridade, do acesso à educação ao longo de toda a velhice, aí incluídos o domínio de novas tecnologias e a participação social, juntamente com as demais gerações, na produção e difusão de bens culturais e direitos sociais.

O Brasil conta com um amplo arcabouço legal na área da pessoa idosa. Na Constituição de 1934, tratava-se o tema sob a forma de direitos trabalhistas, com uma Previdência Social voltada para atender o “velho”, ou seja, aquele que era improdutivo para o trabalho. A velhice era uma questão de foro privado ao contexto familiar ou no âmbito da filantropia e da religião.

A partir da Constituição de 1988, foi inaugurado, no Brasil, um processo de ruptura com a ditadura militar em prol da democracia, onde se vislumbrou o Brasil como um Estado de direito. E as pessoas idosas, juntamente com os outros segmentos sociais, tiveram direitos garantidos na forma da lei.

Diante de tais conquistas legais, verifica-se que envelhecer, no século atual, traz valores e significados diferentes que os do século passado, e cada uma dessas conquistas foi alcançada em decorrência de movimentos sociais em geral e de pessoas idosas que realizaram pressões por direitos previdenciários e sociais, almejando uma vida digna para todas as gerações.

Dessa forma, o envelhecimento populacional é um processo complexo que não pode ser considerado apenas uma mudança demográfica; deve ser tratado como uma questão social que exige políticas e programas sociais eficazes que considerem as especificidades e heterogeneidade desse processo, bem como estratégias que contribuam para incentivar a participação da sociedade e dos idosos na efetivação das políticas e dos direitos sociais, conquistados por esse contingente populacional.

Assim, a melhoria das condições de vida (os espaços futuros) para a população idosa brasileira e a sua inclusão social, dependerão, exclusivamente, do desenvolvimento de uma política social mais justa, que produza uma melhor distribuição da riqueza e possibilite o acesso aos bens e serviços para todas as gerações e, particularmente, aos segmentos sociais

mais vulneráveis. As ações deverão ser focadas em um envelhecimento saudável mais ativo, conforme preceituam a OMS e a ONU, estimulando a autonomia e independência do idoso, mas também garantindo a assistência digna àqueles cuja história social e econômica acarretou-lhes uma situação de dependência permanente.

Além dos problemas constatados no processo de gestão, um dos grandes desafios na construção da política nacional do idoso é a criação de mecanismos que garantam a efetiva participação das pessoas idosas na formulação e no controle desta política. A existência de mecanismos públicos de negociação e de consolidação de uma esfera pública não estatal, como conselhos, conferências e fóruns, possibilita processos ampliados de decisão e o reconhecimento de interesses coletivos na formulação da política e no acompanhamento de sua execução. No entanto, esses espaços, ainda, necessitam ser ocupados, qualitativamente, pelos idosos como sujeitos políticos de direitos.

REFERÊNCIAS

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

BOURDIEU, P. Da casa do rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. In: WACQUANT, L. (Org.). **O mistério do ministério** – Pierre Bourdieu e a política democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 41-69.

BRASIL. **Estatuto do Idoso**, Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003.

_____. **Constituição Federal de 1988**.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. **Relatório de Gestão**. Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Gestão 2010-2012. 2013.

BREDEMEIRE, S.M.L. “Conselho do idoso como espaço público”. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano XXIV, n. 75, p.84-102, 2003.

DAGNINO, E. **Movimentos Sociais e participação institucional: repertórios de ação coletiva e dinâmicas culturais na difícil construção da democracia brasileira**. (Para publicação na Revue Internationale de Politique Comparée (número Especial sobre répertoires d'actions collective em Amérique Latine).

ELIAS, N. Sobre a sociogênese do Estado. In: **O Processo Civilizador** – formação do Estado e Civilização. v. II. Trad. Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993, p. 87-171.

FELIX, Jorge S. **O planeta dos idosos**, entrevista de Alexandre Kalache, Coordenador do programa de envelhecimento e longevidade da OMS, Revista Fator, São Paulo, edição do Banco Fator, 2007.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). **Análise das condições de vida da população brasileira**. Brasília, DF, 2007.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). **Análise das condições de vida da população brasileira**. Brasília, DF, 2008.

KALACHE, A. Envelhecimento no contexto internacional: a perspectiva da Organização Mundial de Saúde. In: **Anais do I Seminário Internacional Envelhecimento Populacional: uma agenda para o final do século- Brasília**, MPAS, 1996.

LAVALLE, A. G. Cidadania, Igualdade e Diferença. **Lua Nova**, São Paulo, n. 59, p. 75-94, 2003.

MINAYO, M. C. S. et al. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. “A vida e a saúde do idoso na sociedade global e pós industrial”. **Arquivo de geriatria e gerontologia**, v. 4, n. 2, p. 169-181, 2000.

NERI, A. L. (org.). **Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas na terceira idade**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Edições SESC/SP, 2007.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 117-166.

OLIVEIRA, F. de. **A vulnerabilidade social e carência de direitos**. In: Cadernos ABONG, jun. 1995.

SOUZA, M. M. C de. **O analfabetismo no Brasil sob o enfoque demográfico**. Texto para discussão n. 639. Brasília, IPEA, 1999.

TEIXEIRA, S. M. **Envelhecimento e Trabalho no Tempo do Capital: implicações para a proteção social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.