



**Universidade de Brasília - UnB**  
**Instituto de Ciências Humanas - IH**  
**Departamento de Serviço Social - SER**  
**Programa de Pós-graduação em Política Social - PPGPS**

**MELINA SAMPAIO DE RAMOS BARROS**

**POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO:**  
**uma análise sobre os mecanismos de controle democrático**

**Brasília**  
**2019**

**MELINA SAMPAIO DE RAMOS BARROS**

**POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO:  
uma análise sobre os mecanismos de controle democrático**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília.

Orientação: Profa. Dra. Angela Vieira Neves.

**Brasília**

**2019**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

BB277p BARROS, Melina Sampaio de Ramos  
POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO: uma análise sobre os  
mecanismos de controle democrático / Melina Sampaio de  
Ramos BARROS; orientador Angela Vieira Neves . -- Brasília,  
2019.  
215 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Política Social) --  
Universidade de Brasília, 2019.

1. Democracia. 2. Controle Democrático. 3. Política  
Nacional do Idoso. 4. Conselho Nacional dos Direitos da  
Pessoa Idosa. 5. Conferência Nacional dos Direitos da  
Pessoa Idosa. I. , Angela Vieira Neves, orient. II. Título.

MELINA SAMPAIO DE RAMOS BARROS

**POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO:  
uma análise sobre os mecanismos de controle democrático**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília

Orientadora: Profa. Dra. Angela Vieira Neves

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Angela Vieira Neves (Orientadora)

PPGPS/SER/IH/UnB

---

Profa. Dra. Camila Potyara Pereira (Membro Interno)

PPGPS/SER/IH/UnB

---

Dra. Thaís Kristosch Imperatori (Membro Externo)

PPNE/UnB

---

Reginaldo Guiraldelli (Membro Suplente)

PPGPS/SER/IH/UnB

Aprovada em 19 de fevereiro de 2019

## AGRADECIMENTOS

À professora e orientadora Angela Vieira Neves pela confiança, auxílio, incentivo e estímulo realizados sempre com muita dedicação e cuidado durante toda a minha trajetória acadêmica. Agradeço aos ensinamentos, contribuições e amizade!

Às integrantes da banca examinadora pelo aceite, disponibilidade e atenção. Agradeço à Thaís Imperatori por toda ajuda e força durante a Graduação e o Mestrado. À Camila Potyara Pereira e Reginaldo Guiraldelli, pelas reflexões enquanto professores e prontidão em fazer parte da banca.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social na Universidade de Brasília pelos ensinamentos e compartilhamentos que contribuem para uma reflexão crítica sobre a realidade. Agradeço às valiosas aulas, textos compartilhados e correções dos artigos.

Aos membros, amigos e colegas que fazem parte do Grupo de Estudos Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social. Em especial ao Felipe, Thaís e Priscila. Agradeço pelos momentos de reflexão coletiva, que foram essenciais para que a construção da minha concepção de mundo tenha como horizonte a democratização das relações sociais.

À CAPES, pela concessão de bolsa para a realização do Mestrado.

À servidora Domingas Carneiro, pela dedicação, atenção e suporte no Mestrado.

Aos alunos da disciplina de Envelhecimento e Política Social por plantarem a semente da docência entre os meus desejos pessoais. Agradeço aos ensinamentos preciosos e recíprocos.

Aos amigos e colegas que compartilharam o processo de aprendizagem nas disciplinas do Programa. Agradeço, em especial, aos meus amores declarados, Kaic e Obirin, os quais deixaram que o cotidiano na universidade fosse mais fácil e afável.

À minha família querida. Agradeço a minha mãe, Gogoia, pela base afetiva regada de muito amor e cuidado. Ao meu pai pelo amor, dedicação e incentivo permanentes. Os dias tranquilos foi porque vocês permitiram. Os difíceis, por sua vez, só deixaram de ser porque vocês sempre estiveram ao meu lado.

À Lídia, pelo companheirismo incessante e por tornar a minha caminhada sempre mais doce e fluída.

À família Alencar, pelo refúgio e cuidado.

Aos amigos que foram essenciais para que essa jornada acontecesse da melhor maneira, com muita alegria, cuidado e afeto. Em específico, agradeço aos integrantes do antigo grupo 24h de estudos, Gabriela, Aline, Léo, Giovanna, Andreia, Wagner, Gabriel, Dhébora, Laryça, Obirin e Lídia. Os dias de estudo na biblioteca e salinha dos estudantes da Pós não seriam os mesmos sem vocês. Cada um, com o seu modo de ser e de forma muito particular, contribuiu para que o desenvolvimento dessa dissertação acontecesse da maneira mais descontraída possível!

## RESUMO

A presente dissertação de mestrado teve como objeto de estudo a relação entre os mecanismos institucionalizados de controle democrático da Política Nacional do Idoso (PNI), do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) e das Conferências Nacionais dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDPI), e a incidência deles na agenda política. O trabalho buscou analisar o caráter democrático desses mecanismos para analisar a incidência dessas esferas na formação da agenda política do Estado. O CNDI e as CNDPI têm papel fundamental no que diz respeito à defesa dos direitos das pessoas idosas, uma vez que têm como base fundamental o potencial de democratizar as decisões referentes à elaboração, monitoramento e gestão pública da PNI com legitimidade e participação da sociedade. Eles se tornam espaços estratégicos se pensados enquanto instâncias com poder decisório e avaliativo que buscam defender e promover os direitos das pessoas idosas na agenda das políticas públicas e contribuir para a criação de uma cultura política mais democrática. A análise teve como direcionamento o método materialista histórico dialético e a análise qualitativa dos dados com o uso da pesquisa documental e de campo com entrevistas semiestruturadas. Com o intuito de apresentar a base teórica necessária para a discussão, o trabalho explanou os dilemas da democracia no capitalismo e a configuração de Estado e sociedade civil, assim como a formação social brasileira, cultura política e histórico da construção do controle democrático. Foi realizado um resgate histórico da construção da PNI e das políticas voltadas para a pessoa idosa, mostrando a relação com as lutas sociais para esse alcance. Por fim, a análise do CNDI e das CNDPI, durante as gestões 2014-2016 e 2016-2018, demonstrou a fragilidade institucional desses mecanismos, que possuem pouco alcance dentro da rede de atuação do Estado, a secundarização da temática da pessoa idosa na agenda pública e a reafirmação da cultura política tradicional baseada no autoritarismo. Entretanto, concluiu-se que os desafios não devem impedir a utilização estratégica e criativa dos mecanismos institucionais de controle democrático como horizonte da democratização.

**Palavras-chave:** Democracia. Controle democrático. Política Nacional do Idoso. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.

## ABSTRACT

The present master's degree dissertation aims to analyse the relationship between the institutionalized mechanisms for democratic control of National Policy on the Elderly (PNI), the National Council for the Rights of the Elderly Person (CNDI) and the National Conferences on the Rights of the Elderly Person (CNDPI), and their impact on the political agenda. It aims to analyze the democratic nature of these mechanisms to detect the incidence of these spheres in the formation of the political agenda of the State. The CNDI and the CNDPI play a fundamental role on the defence of the rights of elderly person, since they have potential to democratize the decisions regarding the elaboration, monitoring and public management of PNI with the legitimacy and participation of society. They become strategic spaces if considered as decision-making that seek to defend and promote the rights of the elderly in the public policy agenda and contribute to the creation of a more democratic political culture. The analysis was directed by the dialectical historical materialist method and the qualitative research with the use of documentary search and field research with semi-structured interviews. In order to present the theoretical basis for the discussion, the paper explores the dilemmas of democracy in capitalism and the configuration of the state and civil society, as well as the Brazilian social formation, political and historical culture of the construction of democratic control. A historical rescue of the construction of the PNI and the policies directed to the elderly is carried out, showing the relation with the social struggles for this reach. Finally, the analysis of the CNDI and the CNDPI, during the 2014-2016 and 2016-2018 managements, demonstrated the institutional fragility of these mechanisms, which have little reach within the State's network of activities, secondarily the subject of the elderly in the agenda and the reaffirmation of traditional political culture based on authoritarianism. However, it was concluded that the challenges should not prevent the strategic and creative use of institutional mechanisms of democratic control as a horizon of democratization.

**Keywords:** Democracy. Democratic Control. National Policy on the Elderly. National Council for the Rights of the Elderly. National Conferences on the Rights of the Elderly.

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Relação dos documentos utilizados para a análise documental da... pesquisa.....	22 22
Quadro 2 – Competências do CNDI.....	108
Quadro 3 – Resumos executivos das reuniões do CNDI na gestão 2014-2016...	116
Quadro 4 – Resoluções publicadas da gestão 2014-2016 do CNDI.....	120
Quadro 5 – Resumos executivos das reuniões do CNDI na gestão 2016-2018...	121
Quadro 6 – Resoluções publicadas da gestão 2016-2018 do CNDI.....	128

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Percentual da execução orçamentária das ações da LOA dos anos. 142	
de 2008 a 2011 referente à pessoa idosa.....	142
Tabela 2 – Percentual da execução orçamentária das ações da LOA dos anos. 143	
de 2011 a 2015 referente à pessoa idosa.....	143

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACEPI	- Associação Cearense Pró-idosos
AME	- Assembleia Mundial sobre Envelhecimento
ANC	- Assembleia Nacional Constituinte
ANG	- Associação Nacional de Gerontologia
CAPS	- Caixas de Aposentadorias e Pensões
CF	- Constituição Federal
CIDOSO	- Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa
CNDI	- Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa
CNDPI	- Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa
COBAP	- Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
DOU	- Diário Oficial da União
EA	- Envelhecimento Ativo
EBAPI	- Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa
EI	- Estatuto do Idoso
GEPEDSS	- Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social
IAPS	- Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILP	- Instituições de Longa Permanência
INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MDH	- Ministério de Direitos Humanos
MOPI	- Movimento Pró-idosos
MPAS	- Ministério da Previdência e Assistência Social
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAI	- Programa de Atenção ao Idoso
PAIE	- Plano de Ação Internacional sobre Envelhecimento
PAPI	- Projeto de Apoio à Pessoa Idosa
PL	- Projeto de Lei
PNI	- Política Nacional do Idoso

PPA	- Plano Plurianual
RENADI	- Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa
RMV	- Renda Mensal Vitalícia
SBGG	- Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia
SDH	- Secretaria Especial de Direitos Humanos
SESC	- Serviço Social do Comércio
SIAFI	- Sistema Integrado de Administração Financeira
TCC	- Trabalho de Conclusão de Curso
TCLE	- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UDR	- União Democrática Ruralista

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 MÉTODO.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 Procedimentos Metodológicos.....</b>	<b>20</b>
<b>3 DEMOCRACIA E CULTURA POLÍTICA NO ESTADO CAPITALISTA.....</b>	<b>25</b>
<b>3.1 Aspectos sobre a relação Estado e sociedade civil: conjugação necessária para pensar democracia no capitalismo.....</b>	<b>26</b>
<b>3.2 Modelos liberais de democracia e a democratização como horizonte emancipatório .....</b>	<b>39</b>
<b>3.3 Cultura política a partir da formação sociopolítica brasileira .....</b>	<b>49</b>
<b>3.4 Controle democrático e a oposição neoliberal .....</b>	<b>56</b>
<b>4 A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PARA A PESSOA IDOSA .....</b>	<b>70</b>
<b>4.1 A trajetória das políticas para a pessoa idosa no Brasil .....</b>	<b>71</b>
<b>4.2 As lutas sociais na construção da Política Nacional do Idoso e Estatuto do Idoso.....</b>	<b>88</b>
<b>5 CONTROLE DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO .....</b>	<b>103</b>
<b>5.1 Conselho Nacional dos direitos da Pessoa Idosa.....</b>	<b>106</b>
<b>5.2 Conferências Nacionais dos Direitos da Pessoa Idosa.....</b>	<b>133</b>
<b>5.2.1 Execução Orçamentária.....</b>	<b>140</b>
<b>5.3 Avanços e Desafios .....</b>	<b>145</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>154</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>157</b>

<b>APÊNDICE A - DELIBERAÇÕES DE TODAS AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS POR EIXO TEMÁTICO.....</b>	<b>170</b>
<b>APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>210</b>
<b>APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>212</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O objeto de estudo desta dissertação se concentra na relação entre os mecanismos institucionais de controle democrático da Política Nacional do Idoso (PNI), o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) e a Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDPI), e a incidência deles na agenda política. A discussão sobre esse objeto remete a temas basilares da construção do controle democrático e da PNI, como democracia, cultura política e espaços públicos de decisão abertos à sociedade civil. Para tanto, o trabalho desenvolveu uma pesquisa teórica e empírica sobre a realidade desses mecanismos, ancorada pelo método materialista dialético.

Ao envolver a análise de mecanismos atrelados a uma política social, o trabalho se propôs a ultrapassar os caminhos da abordagem sequencial das políticas públicas, que se restringe a um formalismo etapista desenvolvido pela tecnocracia institucional (ALVES, 2011). Por considerar essa abordagem insuficiente, concorda-se com Boschetti (2009), a qual defende que a análise de uma política social deve ser norteada pelas dimensões históricas, econômicas e políticas da totalidade concreta como caminho de avaliação. Dessa forma, a autora sinaliza três aspectos imprescindíveis que devem ser avaliados para cumprir este caminho analítico, são eles: “1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos); 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil)” (BOSCHETTI, 2009, p. 11). A pesquisa segue esse direcionamento com ênfase no desenvolvimento do controle democrático institucionalizado da PNI, o qual foi elencado como eixo central da análise.

Sustentado pelas contribuições de Pereira-Pereira (2005; 2009; 2012), o trabalho considera o controle democrático como o exercício de participação e representação exercido pela sociedade civil ou pela gestão compartilhada entre sociedade civil e governo, pelos meios institucionais do Estado (conselhos, conferências, fóruns) e não institucionais (movimentos sociais, redes associativas). A pesquisa se ateve apenas aos mecanismos institucionais do Conselho Nacional e às Conferências Nacionais da PNI, no sentido em que ao mesmo tempo que possuem limites expressos na sua constituição, a institucionalidade desses formatos configura determinada formalidade sobre as decisões tomadas, devendo haver, no mínimo, uma

prestação de contas do Estado. Os mecanismos institucionais também foram escolhidos diante das organizações nacionais que atuam e têm trajetória de luta sobre a temática da pessoa idosa que possuem a estrutura de organizações não-governamentais e entidades civis de pesquisa com atuação nos espaços institucionais do CNDI e CNDPI. Existem poucos movimentos sociais com atuação nacional e que levantam especificamente as bandeiras sobre a população idosa, que termina por ser representada, principalmente, por organizações institucionalizadas da sociedade civil.

O CNDI e a CNDPI são espaços de decisão que permitem a gestão compartilhada da PNI, visto que possibilitam a articulação da sociedade civil com o governo no processo de deliberação, fiscalização e avaliação da PNI. A institucionalização desses espaços foi decorrente da mobilização das entidades da sociedade civil, com a reivindicação por espaço no processo decisório. O Conselho foi previsto na criação da PNI em 1994, mas foi instituído por decreto presidencial apenas em 2002 como conselho consultivo e em 2004 se tornou um conselho deliberativo. Atualmente, o CNDI é vinculado ao Ministério de Direitos Humanos (MDH), que deve oferecer os subsídios necessários para a estrutura administrativa do Conselho. A realização das Conferências Nacionais ocorre a partir de decretos do Poder Executivo, como instância máxima de deliberação sobre a política. Do ano de 2006 a 2016 ocorreram quatro CNDPI, consideradas como espaço para avaliar a PNI, discutir e deliberar sobre as demandas nacionais e nortear os caminhos que a Política deve seguir.

Esses mecanismos têm papel fundamental no que diz respeito à defesa dos direitos das pessoas idosas, uma vez que têm como base fundamental o potencial de democratizar as decisões referentes à elaboração, monitoramento e gestão pública da PNI com legitimidade e participação da sociedade. Eles se tornam espaços estratégicos se pensados enquanto instâncias com poder decisório e avaliativo que buscam defender e promover os direitos das pessoas idosas na agenda das políticas públicas e contribuir para a criação de uma cultura política mais democrática.

No entanto, essas possibilidades e prerrogativas que sustentam o caráter democrático desses espaços não ocorrem apenas pela sua garantia formal e existência rotineira. É nesse sentido que se buscou entender a relação entre controle democrático institucional da PNI e a incidência deles na agenda política, no sentido de apresentar os níveis de democratização alcançados, o reconhecimento desses mecanismos pelo Estado e as correlações de forças basilares para a tomada de

decisão. Assim, foram delimitadas as seguintes questões de partida como condutoras da trama investigativa: *As Conferências nacionais e o CNDI conseguem democratizar a PNI? As deliberações desses espaços são internalizadas ou influenciam a agenda política? Quais são as práticas políticas que desenham esses espaços? Elas rompem ou dão continuidade à cultura política tradicional?*

O objetivo geral da dissertação foi analisar os mecanismos institucionais de controle democrático da PNI e a sua incidência na agenda política. Dessa forma, como parcelas essenciais para esse alcance foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: 1) realizar um resgate histórico da construção da PNI e dos mecanismos institucionalizados de controle democrático referentes à mesma; 2) verificar e analisar se esses mecanismos conseguem democratizar a gestão da PNI; 3) identificar e problematizar os avanços e/ou desafios apresentados nesses espaços na luta pelos direitos das pessoas idosas; 4) perceber a relação entre a atuação do controle democrático da PNI e os aspectos da cultura política tradicional brasileira.

A escolha em pesquisar os mecanismos de controle democrático, particularmente o CNDI e as CNDPI, deve-se à trajetória acadêmica da pesquisadora sobre a temática. Desde a iniciação científica na graduação pelo Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (GEPEDSS), foi realizada uma aproximação com o tema, com acompanhamento das reuniões do CNDI, entrevistas e questionários com conselheiros, acesso aos debates teóricos sobre a temática, assim como pela escrita do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) em Serviço Social sobre a participação da sociedade civil no CNDI.

A persistência em pesquisar sobre o assunto se deu em decorrência dos resultados da pesquisa anterior e à relevância do assunto, e também pelo interesse em reforçar a necessidade do debate sobre o controle democrático como eixo fundamental de análise das políticas sociais. A constatação de que existe uma “negação institucional do envelhecimento” (GIACOMIN, 2013) demonstra que a garantia dos direitos da pessoa idosa tem sofrido dificuldades para conseguir adentrar a agenda das políticas públicas. Ainda assim, as políticas garantidas e legisladas sobre os direitos da pessoa idosa alcançaram *status* institucional pela atuação e protagonismo da sociedade civil, por meio de um processo em que a PNI foi formulada e pensada de baixo para cima, isto é, foi resultado da mobilização, organização e pressão da sociedade civil sobre o governo (PESSOA, 2009).

Acredita-se que os espaços abertos à sociedade civil, para além de possibilitar uma gestão compartilhada da política pública, com a deliberação, fiscalização, monitoramento e avaliação, possibilitam que a sociedade vocalize suas demandas, o que dá margem à democratização da política e ao fortalecimento dos direitos. O potencial democratizante também atua para tensionar e denunciar a cultura política brasileira tradicional, marcada pelo elitismo autoritário. De acordo com Neves (2005), a cultura política brasileira se resume em práticas políticas historicamente enraizadas no modo brasileiro de se fazer política. No Brasil, as práticas mais comuns são marcadas pelo o clientelismo, assistencialismo, paternalismo e autoritarismo. Gohn (2011) acredita que essa cultura política enraizada é um dos principais obstáculos à participação política no país, enfatizando o clientelismo e o paternalismo como os principais entraves. Por isso, considera-se fundamental analisar e relacionar os mecanismos de controle democrático articulados à cultura política tradicional ao seu potencial democratizante da PNI e à atuação reduzida do Estado sobre o envelhecimento.

A hipótese do trabalho partiu do princípio de que o CNDI e as CNDPI surgiram como demanda da sociedade civil para incentivar a participação e fortalecer a democratização da Política, ao passo que a PNI ainda sofre entraves para sua implementação. Assim, acredita-se na hipótese de que esses mecanismos possuem atuação incipiente na ampliação de direitos da pessoa idosa e decisões governamentais, no sentido em que a cultura política tradicional de fazer política, fechada à participação, ainda é predominante. Com isso, acredita-se que os mecanismos de controle democrático da PNI não conseguem exercer o seu potencial democratizante.

\*

A dissertação contou com três capítulos para a exposição do trabalho. O primeiro procurou abordar o debate sobre democracia com base na discussão do sistema exploração-dominação do capitalismo e, com isso, apresentou o debate sobre os modelos de democracia liberal e a perspectiva da democratização como movimento contínuo para um horizonte emancipador. O capítulo, sustentado por essa perspectiva, também apresentou a formação da cultura política brasileira e o cenário que engloba o controle democrático no país. O segundo capítulo trouxe um breve

histórico da trajetória das lutas sociais e construção das políticas para a pessoa idosa no Brasil. Por último, o terceiro capítulo realizou a análise qualitativa sobre os mecanismos institucionais do controle democrático (CNDI e CNDPI), partindo das entrevistas, resoluções e resumos executivos do CNDI, deliberações e execução orçamentária das CNDPI.

## 2 MÉTODO

A escolha do método, na qualidade de caminho investigativo, relaciona-se diretamente com os resultados que serão levantados, na medida em que ele articula a teoria, a prática e a concepção de mundo da pesquisadora. Por isso, a escolha do método e arcabouço teórico da pesquisa assume o compromisso teórico-metodológico da pesquisadora com o seu objeto de estudo, bem como deve reconhecer as estruturas mais amplas em que este está inserido. Concorde-se com Lukács (2003) quando ele sinaliza que a oposição teórico-metodológica não se configura apenas como uma oposição de métodos, mas sim como uma oposição entre diferentes visões de mundo.

O método escolhido foi o método materialista histórico-dialético, desenvolvido nas investigações de Karl Marx sobre a sociedade burguesa. Essa escolha foi realizada a fim de garantir uma maior qualificação da análise e dos resultados de pesquisa no tocante à compreensão da realidade do objeto de estudo, à relação dos mecanismos institucionalizados de controle democrático da PNI (CNDI e CNDPI) e a sua incidência na agenda política. A preferência pelo materialismo histórico-dialético para nortear essa investigação dá-se a partir da confiança nesse método para o alcance de resultados qualificados, tendo em vista que ele não se restringe a regras esquemáticas que se aplicam à investigação e análise de determinado objeto, configura-se de uma forma mais complexa e menos ordenada.

O método da teoria social de Marx, de acordo com Netto (2011), caracteriza-se por sua fidelidade ao objeto de estudo, posto que a pesquisa se direciona pelo processo do seu próprio objeto, ou seja, pela “*estrutura e dinâmica*” do objeto na realidade. Kosik (1976) salienta que o movimento dialético parte da realidade do fenômeno, que se expressa de imediato em outros moldes. Num primeiro momento, o fenômeno é reconhecido pela representação individual do sujeito pesquisador sobre a realidade, tornando necessário a realização de um *desvio* na busca pela essência em sua completude, tendo em vista que ela se manifesta no fenômeno, ao mesmo tempo em que se esconde nele. Assim, o autor ressalta que a realidade não poderia ser senão a junção entre fenômeno e essência, sendo o fenômeno sua primeira manifestação. O desvio deve acontecer no sentido em que, para aproximar-se da essência em sua totalidade, é necessário distanciar-se e realizar a mediatização do

abstrato, negando a imediaticidade do que é dado na primeira manifestação do fenômeno, para então possibilitar a elevação do abstrato ao concreto, à realidade.

A totalidade concreta não é apresentada na manifestação imediata do fenômeno, em sua determinação mais simples, mas é a síntese de múltiplas determinações. Isto é, a totalidade concreta é composta e desenhada a partir de diversos traços constitutivos da realidade. Ocorre, desse modo, um movimento de complexificação do objeto. Nesse sentido, Mandel (1985) explica que a elevação do abstrato ao concreto é precedida pela progressão do concreto ao abstrato, o concreto deve ser tido antes de tudo como um ponto de partida, uma vez que “o método de ascender do abstrato ao concreto é somente o modo do pensamento de apropriar-se do concreto, de reproduzi-lo como um concreto mental. Mas de forma alguma é o processo de gênese do próprio concreto” (MARX, 2011, p. 78). Marx explica, afirmando que:

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade. Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja o ponto de partida efetivo e, em consequência, também o ponto de partida da intuição e da representação. (MARX, 2011a, p. pp. 77-78)

Por isso, Mandel (1985) afirma que tanto o abstrato quanto o concreto constituem a unidade dialética que é representada pela totalidade. Ambos são características elementares que dissociam a dialética materialista de Marx da dialética idealista de Hegel. O abstrato configura-se como o elemento abstraído, isolado pelos movimentos de abstrações da representação do real, em que se concretiza pela saturação das diversas determinações na totalidade da qual foi abstraído (NETTO, 2011). As abstrações, entendidas como processos intelectivos, de acordo com Kosik (1976), são momentos separados do todo, os quais só adquirem concreticidade quando são inseridos novamente nesse mesmo todo. Os traços que configuram o objeto devem ser isolados por processos de abstração, na medida em que eles possuem diferenças essenciais, ainda que formem uma relação de unidade.

Desse modo, a partir de aproximações sucessivas com o objeto, realiza-se a sua complexificação e alcançam-se múltiplas determinações, chegando a um processo global. Acontece, assim, o movimento de reconstrução do concreto, em que se parte do concreto para o abstrato e do abstrato para o concreto. Esse processo é

o que Marx chamou de a "viagem de volta", que permite alcançar uma totalidade com diversas determinações. Nas palavras de Marx,

Parece ser correto começarmos pelo real e pelo concreto, pelo pressuposto efetivo, e, portanto, no caso da economia, por exemplo, começarmos pela população [...]. Se eu começasse pela população essa seria uma representação caótica do todo e, por meio de uma determinação mais precisa, chegaria analiticamente a conceitos cada vez mais simples; do concreto representado [chegaria] a conceitos abstratos cada vez mais finos, até que tivesse chegado às determinações mais simples. Daí teria de dar início à viagem de retorno até que finalmente chegasse de novo à população, mas desta vez não como a representação caótica de um todo, mas como uma rica totalidade de muitas determinações e relações. (MARX, 2011a, pp. 76-77)

Compreendendo o processo de abstração, as categorias devem ser entendidas como “abstrações feitas [a partir] das relações sociais reais, transitórias, históricas” (MARX, 1982, p. 6), ou seja, as categoriais são extraídas da própria realidade, determinadas a partir do processo histórico, sendo assim mutáveis. Nesse sentido, o trabalho elencou as seguintes *categorias de análise: democracia, Estado, controle democrático e cultura política*. Estas foram analisadas a partir do seu processo dialético, considerando os aspectos históricos e contraditórios da totalidade concreta. A contradição constitui o núcleo do método de Marx, bem como a totalidade e a mediação. Esses três elementos são centrais para a investigação e explicação da pesquisa para não haver afastamento da concepção teórico-metodológica a que o trabalho se propôs.

Com isso, o trabalho norteado pelo método dialético teve o intuito de se aproximar da realidade do controle democrático na PNI e apontar as suas contradições e as mediações necessárias na totalidade concreta para analisar a sua possível influência na agenda política do Estado. O que deve garantir o alcance de recursos para refletir sobre mudanças necessárias nesses mecanismos, considerando o caráter transformador do método. É nessa lógica que a prática e a teoria são indissociáveis, quando a teoria busca a compreensão da realidade como um todo para mudá-la, fornecendo subsídios para a prática.

## 2.1 Procedimentos Metodológicos

Foi realizada uma análise qualitativa da pesquisa considerando o intuito de analisar a complexidade da realidade dos espaços participativos da PNI. A pesquisa

qualitativa implica, de acordo com Minayo (2010), em um alcance de um nível de realidade que não deveria ser quantificado por se tratar do “universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (p. 21). Por isso, Triviños (2008) aponta que o teor da pesquisa qualitativa é dado pelo referencial teórico escolhido, tendo em vista que ele possui e se desenha a partir da concepção de mundo em que a pesquisadora pretende se basear. Outro aspecto da pesquisa qualitativa é baseado no argumento de que ela não segue necessariamente uma sequência rígida de etapas (TRIVIÑOS, 2008), o que é favorável se for associada ao método dialético, por não possuir uma estrutura de pesquisa tão ordenada. A dialética e a pesquisa qualitativa se associam na medida em que

A dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc. Por outro lado, como a dialética privilegia as mudanças qualitativas, opõe-se naturalmente a qualquer modo de pensar em que a ordem quantitativa se torne norma (GIL, 2012, p.14).

De acordo com Haguette (2011), a pesquisa qualitativa estuda o fenômeno a partir de suas origens e razão de ser, diferenciando-se da pesquisa quantitativa, que busca resultados pelos dados estatísticos. Acredita-se que não existe uma hierarquia entre as duas formas de pesquisa, o que diferencia uma da outra é a própria natureza que constitui cada uma (MINAYO, 2010), mas a pesquisa qualitativa condiz mais com a proposta desta pesquisa em termos de método e referencial teórico. Minayo (2010) apresenta o ciclo da pesquisa qualitativa como uma espiral, tendo como ponto de partida uma pergunta que, ao alcançar resultados, gera novas indagações, ou seja, é um ciclo que não se fecha, levando em consideração que, para além de produzir conhecimento, também gera novas questões sobre a pesquisa. Sobre o método, Netto (2011) também sinaliza que toda conclusão é provisória.

A pesquisa qualitativa com abordagem metodológica marxista foi realizada com base em procedimentos metodológicos, os quais definiram o desenho da pesquisa. A utilização de instrumentais de investigação se deu no sentido de ter como recursos os mecanismos de apropriação da matéria. Os instrumentais que foram utilizados são: análise documental e entrevistas semiestruturadas.

Para realizar as aproximações necessárias com o objetivo do trabalho, utilizou-se da análise de fontes primárias e secundárias. Os documentos analisados se basearam nas leis e decretos que instituem a política da pessoa idosa, os decretos

que correspondem a instituição do Conselho, 21 resoluções produzidas pelo CNDI no período das gestões de 2014-2016 e 2016-2018, a relação das deliberações da 3ª CNDPI, os resumos executivos das reuniões ordinárias do CNDI (24), os ANAIS de três conferências nacionais e os relatórios de gestão de 2010-2012 e 2014-2016.

A análise das deliberações das conferências nacionais ocorreu junto aos Planos Plurianuais (PPA) dos anos de 2008-2011 e 2012-2015 e às leis orçamentárias, para comparar as prioridades elencadas pelas conferências e pelo conselho e quais demandas são incorporadas pela agenda do governo e possuem execução orçamentária. A análise de execução orçamentária foi realizada a partir dos dados divulgados pelo sistema de informações SIGA Brasil<sup>1</sup>, comparando o que foi executado pela lei orçamentária anual (LOA) das prioridades que forem incorporadas no PPA a partir do valor pago sobre o autorizado. O quadro abaixo demonstra de forma ilustrativa os documentos analisados.

**QUADRO 1 – Relação dos documentos utilizados para a análise documental da pesquisa**

<b>DOCUMENTOS</b>
Decreto nº 5.109/2004 (CNDI)
Decreto nº 4.227/2002 (CNDI)
Decreto nº 1.948/1996 (PNI)
Decreto nº 4.287/2002 (CNDI)
Decreto nº 9.494/2018 (CNDI)
Decreto nº 9.569/2018 (CNDI)
Lei nº 10.741/2003 (Estatuto)
Lei nº 8.842/1994 (PNI)
14 resumos executivos da gestão 2014-2016 referentes as seguintes reuniões ordinárias: 72ª, 73ª, 74ª, 75ª, 76ª, 77ª, 78ª, 79ª, 80ª, 81ª, 82ª, 83ª, 84ª e 85ª.
4 resoluções publicadas da gestão 2014-2016: nº 24, nº 25, nº 26, nº 28
10 resumos executivos da gestão 2016-2018 referentes as seguintes reuniões ordinárias: 86ª, 87ª, 88ª, 89ª, 90ª, 91ª, 92ª, 93ª, 94ª, 95ª
17 resoluções publicadas da gestão 2016-2018: nº 29, nº 30, nº 31, nº 32, nº 33, nº 34, nº 35, nº 36, nº 37, nº 38, nº 39, nº 40, nº 41, nº 42, nº 43, nº 44, nº 45.
Plano Plurianual 2008-2011
Plano Plurianual 2012-2015
ANAIS 1ª CNDPI
ANAIS 2ª CNDPI
Relação das deliberações da 3ª CNDPI
ANAIS 4ª CNDPI
Relatório de gestão do CNDI (2010-2012)

<sup>1</sup> Sistema de informações que fornece os dados orçamentários da base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Acesso em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>

Relatório de gestão do CNDI (2014-2016)
---

FONTE: Elaboração própria, 2019.

A realização da pesquisa documental sofreu vários entraves, na medida em que os documentos do CNDI (resoluções e atas das reuniões ordinárias) não estão publicados em nenhuma plataforma digital do governo. Foi feita a tentativa de realizar contato com a Secretaria do CNDI solicitando o acesso de inúmeras formas e diversas vezes, mas nenhuma resposta efetiva foi obtida. Quando o contato era realizado por e-mail, pediam para que se entrasse em contato por telefone, quando era por telefone, solicitavam o pedido formal por e-mail, quando o contato era presencial, indicavam que era preciso solicitar à Coordenadoria Geral, mas quando solicitava-se à coordenadoria, informavam que estavam muito ocupados. Dessa forma, num ciclo nebuloso de centralizar os documentos, o acesso<sup>2</sup> foi alcançado após dois pedidos e dois recursos pela plataforma digital da lei de acesso à informação (Lei nº 12.527 de 2011). Durante a pesquisa, a dificuldade de acesso à informação e falta de transparência do CNDI já sinalizava indicadores que conformam a cultura política desse mecanismo, indicando o seu baixo índice democrático<sup>3</sup>.

Além da análise documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, que se diferenciam das entrevistas estruturadas pelo fato destas possuírem uma estrutura muito rígida e menos flexível. A entrevista semiestruturada de acordo com Triviños (2008) é

Aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta forma, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa. (p. 146)

---

<sup>2</sup> O pedido inicial foi realizado em agosto de 2018 solicitando as atas referentes as duas gestões, resoluções e editais publicados. Com o prazo de 20 dias para a resposta, determinado por lei, o retorno pelo MDH aconteceu em setembro e apresentou apenas as resoluções e editais publicados, com a justificativa de que as atas ainda estavam sendo elaboradas. O primeiro recurso foi realizado logo em seguida e no dia 25/09/2018 a resposta apresentou todos os resumos executivos da gestão referente a 2014-2016. A entrada do segundo recurso aconteceu no dia 27 do mesmo mês e a resposta em outubro, sem a devolutiva das atas, justificou que não haviam atas aprovadas pelo plenário do CNDI. O segundo pedido foi realizado em janeiro de 2019, com o retorno contendo os resumos executivos da gestão 2016-2018 no dia 25/01/2019.

<sup>3</sup> A problemática é retomada e abordada de forma mais aprofundada no capítulo 3.

A partir de perguntas norteadoras do roteiro de entrevista<sup>4</sup>, as entrevistas semiestruturadas puderam possibilitar uma gama de elementos para a exploração dos resultados analíticos. Para sua realização, foram tomados os cuidados éticos necessários, resguardando a confidencialidade e sigilo das entrevistas e dos entrevistados, com o anonimato destes na apresentação da dissertação. Os dados foram manejados apenas pela pesquisadora com fins estritamente acadêmicos. Com o intuito de resguardar os entrevistados e a entrevistadora, o procedimento de entrevista foi submetido à assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)<sup>5</sup>, ressaltando o anonimato e a possibilidade de retirada da pesquisa a qualquer momento se assim desejassem.

As entrevistas foram realizadas com 11 conselheiros estaduais, três da região Norte, dois do Nordeste, um do Centro-Oeste, três do Sudeste e dois da região Sul do país. O interesse em entrevistar os conselheiros estaduais foi no intuito de ter dimensão da PNI nas diferentes regiões do país, o contato e retorno dos conselhos estaduais com o CNDI e a visão e prestação de contas das CNDPI a nível nacional. A oportunidade de realizar essas entrevistas ocorreu em agosto de 2018 com a promoção do Encontro Técnico dos Conselheiros Estaduais dos Direitos da Pessoa Idosa, resultado da iniciativa do CNDI. A pesquisa também contou com seis entrevistas realizadas com conselheiros nacionais pelo GEPEDSS durante as reuniões ordinárias da gestão 2014-2016. Das 20 entrevistas que o GEPEDSS realizou, oito com representantes do governo e doze com representantes da sociedade civil, foram selecionadas entrevistas com três representantes do governo e três da sociedade civil a partir de critérios qualitativos e de relevância para o trabalho. A escolha dos conselheiros nacionais e estaduais baseou-se em critérios definidos pela atuação nas reuniões, engajamento com a temática e participação.

---

<sup>4</sup> Apresentado no Apêndice C do trabalho.

<sup>5</sup> Apresentado no Apêndice B do trabalho.

### 3 DEMOCRACIA E CULTURA POLÍTICA NO ESTADO CAPITALISTA

A relação entre democracia e cultura política se constrói na formação de práticas políticas que se somam para a construção de uma direção hegemônica. No sistema exploração-dominação do capitalismo, forjado pela relação simultânea e recíproca entre economia e política, a soma entre democracia e cultura política sofre um entrave central: o regime político do capitalismo é determinado por sua estrutura desigual de exploração de uma classe sobre a outra. Com isso, concorda-se com a tese de que a democracia substancial, correspondente à garantia do conteúdo das igualdades coletivas e não apenas na formalidade individual, e o sistema capitalista, formado pela exploração e dominação de uma classe dominante e detentora dos meios de produção, são antagônicos. A existência de um contradiz a existência do outro.

Dessa forma, o modelo de democracia aceitável no capitalismo não pode incidir sobre a sua base assimétrica, de tal forma que ele é garantido apenas como garantia de direitos individuais e da participação de uma elite representativa. O capitalismo constitui, assim, formas políticas de dominação que se concentram, principalmente, na figura do Estado. O Estado capitalista figura como a concentração de poder político por aparelhos institucionais que se apresentam de maneira separada dos interesses de classe, essa que expressa a falsa aparência de neutralidade que abarca todos os cidadãos sob o mesmo signo dos direitos jurídicos e legais.

Essa dissertação parte da compreensão de Estado ampliado desenvolvida por Gramsci, considerado a atuação das instituições civis que se aglutinam para o exercício de dominação e poder do Estado, pela condensação entre sociedade civil e sociedade política. A sociedade civil se utiliza de mecanismos para difundir a hegemonia dominante, bem como apresenta os interesses conflitantes e em disputa para o direcionamento hegemônico. A busca por hegemonia torna-se estratégia política no sentido de travar disputas ideológicas e alcançar o direcionamento político. Aqui, compreende-se que a construção hegemônica das classes subalternizadas deve ser realizada pelo movimento contínuo e permanente de democratização que se expresse em todos os níveis – político, econômico e cultural. Por isso, afirma-se que a democratização deve ser um norte comum de direcionamento hegemônico, que envolve a utilização estratégica dos mecanismos institucionais de democracia para a

construção de novas práticas que consigam tensionar e denunciar o autoritarismo dos aparelhos do Estado capitalista.

É nessa lógica de atuação que o controle democrático deve estar inserido, no sentido de não levar a análises ingênuas e nem deterministas. Para realizar essa discussão e apresentar o posicionamento do trabalho, o primeiro capítulo da dissertação foi dividido em quatro itens – a primeira sessão trouxe o debate acerca do Estado no capitalismo e a relação com a sociedade civil, mostrando as contradições entre democracia e sistema capitalista; a segunda indica os modelos de democracia formal e a alternativa da democratização enquanto caminho para o horizonte da emancipação humana; a terceira e a quarta sessão abordam sobre a realidade brasileira, a primeira sobre os aspectos constitutivos da cultura política e a última sobre o paradoxo da construção do controle democrático frente ao cenário neoliberal.

### **3.1 Aspectos sobre a relação Estado e sociedade civil: conjugação necessária para pensar democracia no capitalismo**

O capitalismo, entendido como um sistema de exploração-dominação, tem como pilar a divisão social do trabalho, que possui o desenvolvimento de um modo de produção pautado pela exploração do trabalho socialmente produzido e a apropriação privada do resultado do trabalho a partir daqueles que detém os meios de produção em detrimento daqueles que só podem oferecer sua força de trabalho. A relação do modo de produção capitalista com as forças produtivas do trabalho são a causa e efeito da acumulação de capital (MARX, 2012). Em síntese, o capitalismo conforma e é conformado por relações sociais complexas que determinam a construção e a divisão da sociedade burguesa entre classes. O sistema de exploração-dominação capitalista utiliza recursos estruturais e superestruturais para sua concretização, manutenção e adesão. Marx (2008) elaborou que

*A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. (MARX, 2008, p. 47, grifos nossos)*

O autor mostra que o capitalismo possui em sua configuração elementos que constituem a sua base estrutural, os quais se localizam na esfera da produção econômica, na sociedade, e elementos superestruturais, abarcando as relações de política, ideologia, cultura, entre outras. Os elementos superestruturais são determinados pelo desenvolvimento da base estrutural. No campo dos estudos marxistas, a leitura da relação entre estrutura e superestrutura de Marx gerou diferentes interpretações, e algumas desenvolveram definições mecânicas sobre a relação estabelecida entre as duas ou diminuíram a complexidade das superestruturas. Isso na medida em que a superestrutura é lida como um simples reflexo da base econômica, como se seu reflexo acontecesse de forma automática que transpassa as produções superestruturais de uma classe detentora dos meios de produção para as classes produtoras.

Entretanto, entende-se que Marx apresenta a relação entre essas esferas principalmente no que corresponde ao quesito metodológico. No livro *A ideologia alemã* esse argumento fica um pouco mais evidente quando o autor apresenta a discussão com ênfase no sentido de se opor à tradição hegeliana sobre a dialética idealista, é o momento em que demarca a construção do materialismo dialético ao apontar que a produção das ideias e representações está ligada às relações materiais da sociedade, ou seja, ela se configura como um produto social, e não o contrário. No entanto, Marx e Engels (2002), ao analisar essa relação numa sociedade dividida por classes antagônicas, apresentam seu raciocínio defendendo a premissa de que a classe dominante, que é a classe detentora dos meios de produção, é, também, a classe que produz e difunde as ideias dominantes de sua época. Os autores afirmam que é de interesse da classe dominante que as ideias produzidas sejam apresentadas de forma autônoma, de modo que a estrutura e a superestrutura apareçam separadas uma da outra. Isto é, é interesse da classe dominante que as ideias e as representações sociais e políticas sejam difundidas e descoladas dos interesses da classe que as forjaram, figurando uma falsa noção que as ideias dominam por si só, na medida em que elas se descolam da sua base material.

Discorda-se do entendimento reducionista do que Marx apresentou, que parte da ideia de que a superestrutura é um simples reflexo posterior à estrutura, bem como é levado em consideração os limites históricos do desenvolvimento das superestruturas que levaram a afirmação do autor. Salienta-se que aqui não se defende a prerrogativa de que estas esferas são isoladas, independentes e

autônomas, argumento que vai de acordo com as premissas do liberalismo. Concorda-se com Harvey (2005) quando o autor aponta que a existência das duas esferas ocorre de forma simultânea e não por etapas sequenciais, denegando a afirmativa de que uma vem após a outra. Isso quer dizer que a superestrutura é estabelecida “no mesmo todo das relações de produção, ainda que num entrelaçamento dialético de primazia das últimas em face das primeiras no que tange ao processo de constituição da sociabilidade” (MASCARO, 2013, 26). Ainda assim, a primazia das relações estruturais não conforma um caráter superior ou a nomeia para um patamar que a enalteça frente às outras determinações da realidade, mas explica a materialidade histórica da construção da sociabilidade humana. Até porque entende-se que a possibilidade de exercer a exploração de uma classe sobre a outra só é possível se existir um campo de dominação e força destas com a mesma disparidade de poder (OSÓRIO, 2014).

A superestrutura não é uma aparência pura, imediata e mecânica a partir da exaltação da base econômica. Ela carece de um olhar que englobe a sua configuração complexa e essencial na totalidade. Com isso, Netto (1990) considera que “o ordenamento político não é uma função imediata de variáveis econômicas, mas sim *um nível específico modelado pela mediação da prática política das classes e grupos sociais em presença*” (p. 77, grifos do autor), nível esse que só é alcançado quando se conecta com a esfera econômica. A afirmação de que a relação dessas duas esferas não é imediata, separada e não se excluem também vai ao encontro da afirmativa de Coutinho (1989), quando o autor postula que “a economia determina a política não mediante a imposição mecânica de resultados unívocos, fatais, mas condicionando o âmbito das alternativas que se colocam à ação do sujeito” (p. 57), considerando as correlações de forças da luta de classes como chave central para o seu entendimento.

Gramsci (2013) apresenta que a relação da superestrutura e da estrutura é configurada por uma conexão vital, em que elas possuem uma “necessária reciprocidade”, que “é precisamente o processo dialético real” (p. 251). Isto é, o autor afirma que a construção dialética da realidade, a partir do método materialista, compreende o desenvolvimento recíproco entre essas duas esferas. Nas palavras do autor, “não é verdade que a filosofia da práxis<sup>6</sup> “destaque” a estrutura das

---

<sup>6</sup> Em conformidade com o glossário apresentado no livro *A concepção dialética* (1978), o qual organiza as notas do Gramsci, Carlos Nelson Coutinho, tradutor da obra, aponta que Gramsci utilizava algumas

superestruturas; ao contrário, ela concebe o desenvolvimento das mesmas como intimamente relacionado e necessariamente inter-relativo e recíproco” (p. 369). Com base em Gramsci, Castelo (2013) ajuda a reafirmar esse posicionamento ao considerar que elas possuem um movimento de ação recíproca em que se retroalimentam, ou seja, as duas possuem determinações essenciais para a construção histórica da dominação capitalista.

Mascaro (2013) pontua que a construção das formas do capitalismo (política e econômica) é realizada necessariamente pela luta de classes. De acordo com o autor, isso significa que a constituição das duas esferas/formas é permeada por conflitos e contradições na medida em que elas são formadas pela exploração e dominação de classes e grupos específicos. A derivação da base econômica na forma política no capitalismo é materialmente constituída pelas contradições das dinâmicas sociais forjadas pela luta de classes, ou melhor,

É a luta de classes que corporifica e constantemente tensiona e altera suas formas sociais correspondentes. Portanto, só é possível compreender a materialização da forma política por meio dos variáveis e distintos movimentos das lutas de classes. A causa da derivação do político a partir do econômico é material, concreta e relacional. (MASCARO, 2013, p. 28)

Concorda-se com o autor quando ele considera a complexidade das superestruturas na medida em que elas possuem uma organização e uma sistematização concreta tendo a luta de classes como espinha dorsal. Essa unidade também não se realiza no campo abstrato e ideal. Assim, a unidade<sup>7</sup> entre a diversidade composta pela estrutura e as superestruturas – que são recíprocas, mas possuem identidades diferenciadas – “formam um “bloco histórico”, isto é, “o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção” (GRAMSCI, 2013, p. 250). O termo reflete a unidade entre as duas para constituir o caráter histórico do processo que determina a totalidade, entendendo que a estrutura é o conteúdo e a superestrutura é a forma do processo de determinação histórica. Gramsci (2013, p. 238) ainda pontua que essa distinção é apenas de cunho didático “já que as forças materiais não seriam historicamente

---

expressões como forma de substituir termos que pudessem chamar a atenção da censura do governo fascista italiano. Assim, o termo filosofia da práxis passa a ser usado nos escritos do autor para se referir ao materialismo histórico dialético e ao marxismo.

<sup>7</sup> Gramsci (2014) apresenta o conceito de bloco histórico como unidade entre estrutura e superestrutura. Nas palavras do autor: “Conceito de “bloco histórico”, isto é, unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos” (p. 27).

concebíveis sem forma e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais”. Esse vínculo é indissociável para a manutenção de uma supremacia burguesa, bem como para a luta por um outro formato de sociedade, a construção de um novo bloco histórico.

Wood (2011) aponta para a existência de um esforço do sistema capitalista em querer separar as esferas política e econômica desconectando-as da esfera pública e colocando-as em contextos ligados ao âmbito privado e de alienação, onde a esfera econômica é apropriada por um pequeno grupo detentor dos meios de produção e a esfera política passa a ser também privatizada ao ser deslocada para o comando de uma única classe apropriadora que se vê isenta de atender demandas sociais mais amplas. No entanto, esse comando realizado por uma classe apropriadora não acontece de imediato, a dominação política com base na estrutura econômica capitalista necessita de recursos mais refinados e complexos.

Com isso, resgata-se e está de acordo com a perspectiva de Miguel (2018, p. 15) quando ele explicita que a configuração assimétrica da dominação no ordenamento político utiliza “recursos materiais e simbólicos, compelindo aqueles que estão submetidos a comportamentos que beneficiam os que detêm o poder”. Isso a partir da conjugação entre a cooperação e o conflito que possui a finalidade de alcançar “uma cooperação forçosa a partir de uma base de conflito expresso ou latente” (MIGUEL, 2018, p. 15). O autor apresenta a dominação como o fulcro central para a compreensão das dinâmicas sociais de poder, ampliando sua relação intrínseca com as bases estruturais da economia a partir das relações também estruturais de raça e gênero na contemporaneidade. Nesse sentido, concorda-se com o autor quando ele apresenta a necessidade de entender os traços que desenham os mecanismos de dominação, uma vez que eles implicam no funcionamento da sociedade utilizando estratégias de domínio que conseguem com que “a servidão dos dominados se torne rotineira, automática, incontroversa e mesmo voluntária” (MIGUEL, 2018, p. 72).

Acredita-se na afirmativa de Wood (2011) ao sinalizar que batalhas puramente políticas ou puramente econômicas são incompletas, sendo “a própria diferenciação entre econômico e o político no capitalismo – a divisão simbiótica de trabalho entre classe e Estado – é precisamente o que torna essencial a unidade das lutas econômicas e políticas, e o que é capaz de tornar sinônimo socialismo e democracia” (p. 49). Com isso, enfatiza-se a necessidade de unir as esferas econômica e política

no âmbito das lutas sociais, reconhecendo a natureza capitalista do Estado, que possui funções de dominação na qualidade de produtor e reproduzidor das relações materiais de produção a partir de diferentes recursos materiais e simbólicos.

Mascaro (2013) apresenta que, anteriormente ao capitalismo, a separação entre a dominação política e dominação econômica não existia. É com o surgimento da organização do Estado capitalista moderno, com a complexificação das relações, que é realizado um esforço de separação desses domínios. De forma que a separação entre os dois é alicerçada principalmente pela figura do Estado, que se apresenta como um terceiro elemento *neutro* às assimetrias de classes, grupos e interesses. Na medida em que o Estado é instituído como uma entidade independente que representa os interesses gerais da coletividade, a separação entre estrutura e superestruturas torna-se essencial para a reprodução do capitalismo pela figura estatal. O Estado vira parte necessária para a reprodução do capitalismo, uma vez que se apresenta separado dos interesses específicos de uma classe. Conforme Mascaro (2013)

A sua separação em face de todas as classes e indivíduos constitui a chave da possibilidade da própria reprodução do capital: o aparato estatal é a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que jungem o capital e o trabalho (p. 18)

O Estado é o aparato central do capitalismo que concentra a organização complexa de algumas superestruturas que se elevam com base na materialidade do real, a partir de um arcabouço jurídico-legal, aparelhos estatais e estrutura coercitiva legal que estabelece mecanismos mais refinados de dominação e força, mas que se apresenta de forma distorcida ao corpo da sociedade. Marx e Engels (2002) argumentam que o Estado capitalista se apresenta como uma “comunidade ilusória”, em que os interesses particulares e individuais de determinada classe são representados como interesses coletivos comum a todos. Osório (2014) vai ao encontro dessa perspectiva ao anunciar que o Estado capitalista é caracterizado pela fetichização das relações de dominação, tendo em vista que sua aparência neutra, autônoma e independente torna obscuras as bases assimétricas dessa relação. Ele cria um imaginário fictício de comunidade ilusória, em que aparenta promover igualdade a todos sob o signo dos direitos. Assim, o Estado é a principal forma de cristalização da manutenção e organização social do capitalismo a partir dessa falsa separação do sistema exploração-dominação (OSÓRIO, 2014).

Dessa forma, o Estado “tem um papel ativo na luta de classes a favor da integração e da organização das classes dominantes e da dispersão e desarticulação das classes dominadas” (OSÓRIO, 2014, p. 51). Mas, de acordo com o autor, ainda que a atomização das classes dominadas seja uma das principais funções do Estado capitalista, ele se estabelece enquanto uma “entidade complexa”, isso significa que

(...) o Estado é muito mais que dominação de classes. Mas é essencialmente dominação de classes. O Estado é muito mais do que a condensação de relações de poder, mas é fundamentalmente a principal condensação das relações de poder. O Estado é muito mais do que as relações que conformam uma comunidade, mas é essencialmente uma comunidade, porém ilusória. Enfim, o Estado é muito mais do que coerção. Mas é principalmente violência concentrada. (OSÓRIO, 2014, p. 17, grifos do autor)

O trecho citado demonstra a tarefa difícil que é analisar o Estado capitalista, na medida em que ele é perpassado por diversas contradições e mediações, que devem ser ressaltadas para não gerarem uma apresentação polarizada que determina suas características apenas por uma perspectiva: ou pela política ou pela economia. Gruppi (1996) apresenta que a principal contribuição de Marx sobre a análise do Estado capitalista foi desmascarar seu falso aspecto de neutralidade, demonstrando a natureza de classe intrínseca à sua existência. No entanto, na época vivida pelo autor, o Estado se apresentava principalmente pelo seu aspecto repressivo, e esse papel foi o mais abordado em suas obras. Como exemplo, está a análise do Estado francês:

[...] o Estado enreda, controla, disciplina, vigia e tutela desde as mais abrangentes manifestações de vida da sociedade civil até os seus movimentos mais insignificantes, desde os seus modos de existência mais universais até a existência privada dos indivíduos, em que esse corpo de parasitas adquire, em virtude da sua extraordinária centralização, um grau de onipresença, de onisciência, de acelerada capacidade de movimento e de reação [...] (MARX, 2011b, pp. 76-77)

Não obstante, a análise do Estado deve considerar os aspectos estruturais e históricos que o constituem na atuação constante de dominação, levando em conta as transformações históricas para a sua própria reprodução. O Estado capitalista contemporâneo recorre a diversos recursos de dominação, que não se materializam apenas pela coerção, mesmo que este ainda seja um dos principais e fundamentais papéis do Estado. Nesse sentido, “Insistir no papel do Estado nas relações ideológicas não deveria levar, como acontece com frequência, a subestimar seu papel de repressor” (POULANTZAS, 1980, p. 34). Acrescentaria à necessária ressalva do autor insistindo que o contrário também é válido, isto é, apresentar o papel repressivo do Estado não deveria levar a subestimar o seu caráter essencialmente ideológico.

Poulantzas (1980) realiza uma análise importantíssima para a compreensão crítica do Estado capitalista ao considerar a materialidade do sistema exploração-dominação na sua institucionalidade, nos aparelhos estatais. Para o autor, essa relação estabelece um papel fundamental na dominação política visto que é pelo Estado que a burguesia é constituída como classe que detém o domínio político, pois é ele que organiza e representa os interesses das classes dominantes a partir de uma aliança de poder entre elas sob a forma de direção política. Nas palavras do autor, o Estado “organiza o interesse político a longo prazo do *bloco no poder* composto de várias frações de classes burguesas (pois a burguesia é dividida em frações de classes)” (p. 145, grifos do autor). À luz desse pensamento, o autor apresenta o Estado como uma condensação material das relações de forças do bloco no poder e salienta que

[...] entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como *um campo e um processo estratégicos*, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. Emanam daí táticas movediças e contraditórias, cujo objetivo geral ou cristalização institucional se corpôrificam nos aparelhos estatais. (POULANTZAS, p. 157, grifos do autor)

Essa leitura ajuda a compreender que o Estado não é uma força monolítica, mas é uma relação que concentra poder e consegue organizar, de alguma forma, uma direção política de classe. Ademais, é atravessado e constituído por lutas sociais, pela correlação de forças, por uma materialidade institucional que carrega sua natureza de classe, por sua força coercitiva e constitui um *bloco no poder* formado pelas frações da classe dominante. Isso apresentando-se de forma ilusória, como se dessa forma conseguisse resolver as contradições do capitalismo por uma esfera jurídica comum a todos.

Outro fator que deve ser acrescentado ao entendimento de Estado foi elaborado por Mandel (1985), este considera o Estado como ativo e essencial na luta de classes, e percebe que ele é determinado por três funções, quais sejam: (1) possibilitar e criar as condições de produção, (2) coerção frente às ameaças feitas às classes dominantes e (3) garantir a dominação ideológica das classes dominantes frente às dominadas. O caráter inovador da perspectiva de Estado deste autor é a relação direta e necessária que ele faz a partir da mediação entre as superestruturas e a estrutura econômica estabelecida pela função de garantir e criar as condições do modo de produção. Para além da coerção e consenso, o imperativo de garantir o

funcionamento da esfera produtiva é aprofundado cada vez mais pelas necessidades de reprodução do capital.

Para esse trabalho, interessa principalmente as funções referentes à coerção e dominação ideológica, uma vez que ele se pautará na perspectiva ampliada de Estado. Isso sem desconsiderar o papel do mesmo de contribuir diretamente para o processo de produção e reprodução do capitalismo. Compreende-se, a partir do que Mascaro (2013) formula, que o Estado, mais do que dominação política do capitalismo, é a *forma política* desse sistema. Para tal compreensão, seria redutor pensar essa forma política apenas pelas superestruturas jurídica e coercitiva legal localizadas no Estado. Isso leva o autor a considerar que

O Estado se encontra aglutinado, estrutural, formal e funcionalmente, a muitas instituições sociais que lhe são íntimas. A alta conexão entre o Estado e tais instituições sociais permite compreender a política contemporânea, no tecido social capitalista, como um Estado ampliado (MASCARO, 2013, p. 68)

Sem embargo, parte-se da noção de Estado ampliado desenvolvida por Gramsci (2014), a qual considera a natureza capitalista do Estado para desenvolver dominação e direção de uma classe sobre a outra via consenso e coerção. Para a constituição desse conceito, o autor contemporâneo considera o desenvolvimento histórico da formação de uma sociedade civil com novos sujeitos políticos atuantes. Castelo (2013), ao realizar uma apresentação rigorosa dos termos gramscianos, salienta que a esfera política historicamente negada à classe trabalhadora passa a ter espaços institucionalizados ocupados por essa mesma classe em decorrência do seu ativismo político e base organizativa, o que permitiu um determinado nível de socialização da política, sem desconsiderar os limites colocados pela estrutura do sistema capitalista. Dessa maneira, o autor afirma que a burguesia realiza concessões à classe trabalhadora conformando a ampliação da atuação do Estado. Entretanto, tira-se como posicionamento que a ampliação da atuação do Estado é perpassada pela dinâmica concessões-conquistas resultantes das lutas sociais.

Paoli (1981) afirma que o Estado ampliado para Gramsci, ao extrapolar o sentido estrito de Estado, “implica a politização das chamadas instituições privadas (as que não são submetidas diretamente ao seu controle), dando um sentido político às suas práticas específicas” (p. 36). Isso permite que as instituições da sociedade civil difundam uma direção política pautada pela concepção de mundo das classes dominantes. O Estado ampliado é formado no desenvolvimento histórico pela

condensação da relação das instituições civis e instituições políticas para aprimorar o processo de dominação e direção política, cultural e econômica do capitalismo.

A perspectiva de Gramsci traz novos elementos para pensar a reciprocidade da relação entre estrutura e superestruturas a partir da forma como o autor compreende a complexificação das relações sociais e função da sociedade civil para sua relação com as esferas de produção. A socialização da política no campo das organizações “privadas” das classes, ou seja, na sociedade civil, eleva a esfera da sociedade civil para o campo das superestruturas ultrapassando as esferas puramente estruturais. Esse argumento é entendido aqui como elemento central para o entendimento de Estado ampliado em Gramsci e denota sua diferença com a perspectiva marxiana.

Marx e Engels (2002, p. 33) apresentam a sociedade civil como “o conjunto das relações materiais dos indivíduos dentro de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas”. Gramsci considera novas determinações econômicas, políticas e sociais que estão inseridas na base material tanto da sociedade civil quanto da sociedade política para a formação do Estado, na medida em que ambas se distinguem e possuem funções na “articulação e reprodução das relações de poder” (COUTINHO, 1996, p. 54). É nessa perspectiva que o Estado se constitui pela junção entre sociedade política e sociedade civil na busca pela construção de hegemonia, nas palavras de Gramsci (2001)

Por enquanto, podem-se fixar dois *grandes “planos” superestruturais*: o que pode ser chamado de “*sociedade civil*” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “*sociedade política ou Estado*”, planos que correspondem, respectivamente, à *função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”*. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. (pp. 20-21)

A sociedade política é compreendida a partir dos aparelhos coercitivos do Estado, que exercem a violência “encarnados nos grupos burocráticos-executivos ligados às forças armadas e policiais e à imposição de leis” (COUTINHO, 1996, p. 53). A sociedade civil configura-se por uma arena de disputa de interesses em que diferentes sujeitos coletivos buscam alcançar hegemonia a partir dos “aparelhos ‘privados’ de hegemonia”, ou melhor, ela é

(...) o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou

difusão dos valores simbólicos e de ideologias; ela compreende assim o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc. (COUTINHO, 1996, 53-54).

Os aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil são chamados “comumente de privados” por possuírem autonomia relativa em relação à sociedade política (Estado estrito, domínio direto, coerção). Tratam-se de instituições civis “nas quais elaboram as concepções de mundo pelas quais a sociedade se representa a si mesma (suas lutas e aspirações), onde se organizam os grupos sociais e se realiza a direção política e cultural da sociedade” (SCHLESENER, 2007, p. 28). Para Coutinho (2010), uma relação de hegemonia se estabelece quando “um conjunto de crenças e valores se enraíza no senso comum” (p. 30), orientando o plano prático e teórico que direciona as massas, ou seja, possuindo adesão consensual. Significa afirmar que a hegemonia é travada primordialmente pelas práticas das instituições civis, as quais possuem papel essencial na difusão de uma concepção de mundo.

A hegemonia é entendida como uma possibilidade da estratégia política, a partir do Estado ampliado, que permite que sejam travadas disputas ideológicas sobre a concepção de mundo. Desse modo, Mascaro (2013) acrescenta que as instituições do Estado ampliado

[...] se revelam férteis em aberturas, dissensões, manejos oriundos dos conflitos sociais e funções contraditórias com o todo social. Daí a aparência de que as instituições do Estado ampliado possibilitariam um acesso mais facilitado à contra-hegemonia. [...] *elas permitem, em algumas circunstâncias, que transformações nos costumes, inovações pedagógicas ou ações orgânicas de profissionais e intelectuais críticos ensejassem uma desestabilização dos padrões gerais da reprodução do capital.* Trata-se de uma ação que é permitida justamente por serem instituições sociais relativamente autônomas, *mas é preciso ponderar que todas elas operam sob uma mesma estrutura de reprodução das formas do capitalismo.* [...] Se as instituições conexas que formam o Estado ampliado permitem um acesso mais facilitado às suas atividades nucleares em comparação ao controle último do próprio Estado, também sua existência é resultante da circulação mercantil e da produção capitalista. (MASCARO, 2013, p. 72, grifos nossos)

Por extrapolar a compreensão do Estado apenas por seu caráter repressivo, a disputa por hegemonia nos aparelhos institucionais da sociedade civil permite a possibilidade da criação de ideologias e visões de mundo antagônicas à direção das classes dominantes. Isso significa compreender ideologia para além do *falseamento da realidade*<sup>8</sup>, na medida em que as classes subalternas também são produtoras de

---

<sup>8</sup> De acordo com Marx e Engels (2002), no livro a ideologia alemã, a ideologia dominante se configura como a expressão ideal das relações materiais dominantes pela correlação entre estrutura e

uma concepção de mundo. No entanto, a difusão da ideologia capitalista é hegemônica e direciona o modo de perceber o mundo uma vez que é estabelecida pelas relações de poder baseadas nas esferas de produção (PAOLI, 1981). A ideologia capitalista possui caráter “inorgânico ao tentarem conciliar contradições inconciliáveis formadas pelos antagonismos das relações capitalistas” (GRAMSCI, 2013). Para o alcance de tal elaboração, Gramsci também resgata o caráter orgânico que as ideologias podem possuir, tendo em vista que quando elas

[...] são historicamente necessárias, as ideologias têm uma validade que é validade “psicológica”: elas “organizam” as massas humanas, formam o terreno no qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam, etc. (GRAMSCI, 2013, p. 237)

Numa sociedade capitalista, a sociedade civil e a sociedade política implicam na promoção de uma base econômica e política a partir dos interesses de uma classe burguesa dominante. Essa junção entre coerção e consenso, hegemonia e ditadura, dominação e direção é a unidade que constitui a supremacia<sup>9</sup> capitalista que permite a manutenção da ordem vigente. A unidade contraditória entre consenso e coerção pode ser percebida em qualquer formato de Estado, em que uma função pode sobressair à outra em tempos diferentes, a depender da autonomia relativa das esferas superestruturais, da correlação de forças entre as classes que disputam essa supremacia (COUTINHO, 1989). Por fim, “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (GRAMSCI, 2014, p. 335). Isto é, o Estado é conformados por aparelhos que garantem o domínio direto e garantem a adesão consensual das classes a partir do consentimento ativo.

Coutinho (1989) apresenta que, para Gramsci, a conquista de poder entre as diferentes classes é travada pela disputa de hegemonia, pelo consenso, primordialmente localizada no interior da sociedade civil, ainda que essas classes não tenham alcançado os mecanismos da sociedade política. A estratégia de iniciar a disputa por uma direção intelectual e moral no campo da sociedade civil se dá a partir

---

superestrutura. A classe detentora dos meios de produção forjam e disseminam as ideias dominantes de forma que elas se apresentem separadas dos interesses da sua base material, como autônomas. Nesse sentido, os autores consideram que a ideologia dominante é a falsa representação do ideal.

<sup>9</sup> “O critério metodológico sobre o qual se deve basear o próprio exame é este: a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como “domínio” e como “direção intelectual e moral”. Um grupo social domina os grupos adversários, que visa a “liquidar” ou a submeter inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados” (GRAMSCI, 2002, p. 62).

da contradição de que a arena de disputas estabelecida no terreno da sociedade civil permite erigir instituições contra-hegemônicas, porque ela possui um caráter heterogêneo que garante a existência de grupos de interesses conflituosos. Por isso, Gramsci (2002) pontua que

Um grupo social pode, e aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante mas deve continuar a ser também “dirigente”. (pp. 62-63)

O autor considera que o movimento transitório pode e deve preceder à tomada de poder em sentido amplo, a disputa política e hegemônica é permanente. Nesse aspecto, para erigir um novo bloco histórico deve-se reivindicar a direção intelectual e moral no campo da hegemonia para paulatinamente ganhar forças e adesão das massas. Por essa razão, “é preciso fazer política, intervir ativamente na realidade, sem ficar esperando passivamente pelo “grande dia”” (COUTINHO, 1989, p. 96). O grande dia seria caracterizado por um estado pré-revolucionário. No *Manifesto Comunista*, Marx e Engels (2011) já sinalizavam a necessidade de realizar mediações na busca por uma mudança revolucionária das classes subalternas, em que

O primeiro passo para a revolução da classe trabalhadora é conduzir o proletariado à posição de classe governante para vencer a batalha da democracia. O proletariado usará a sua supremacia política para arrebatar, gradativamente, todo o capital da burguesia” (p. 33).

Essa análise não significa possuir uma visão etapista e uma prescrição para as transformações sociais, mas sinaliza a necessidade de valorizar a dimensão dirigente, ideológica, moral e cultural das classes subalternas para a transformação. Gramsci concebia como importante a construção de uma nova concepção de mundo para que esse mundo fosse construído, ou seja, que fossem descortinadas as falsas representações ideológicas impostas pela classe dominante para o alcance de uma consciência global da realidade. O autor italiano faz essa análise e usa do argumento como crítica aos companheiros de partido da época, principalmente no que se refere ao desenvolvimento da União Soviética, na controvérsia da tomada de poder por uma vanguarda política que se afasta das massas ao não conseguir propagar e difundir ideologicamente a perspectiva contra-hegemônica, tornando suas práticas autoritárias.

Dessa forma, o posicionamento é que a construção ideológica, moral e cultural de novas práticas e concepção de mundo se exerce na disputa e conflito permanente de poder e interesses. A construção hegemônica dirigente travada nos espaços do Estado ampliado é imperiosa para a democratização das relações sociais, que se revestem na relação simultânea e recíproca das esferas econômica e política. É nesse sentido que a compreensão da relação entre modelos democráticos e Estado capitalista se torna necessária.

### **3.2 Modelos liberais de democracia e a democratização como horizonte emancipatório**

A apresentação do debate sobre Estado e sociedade civil oferece a sustentação teórica para a discussão de democracia, na medida em que ela deve ser travada como um processo permanente para a construção contra-hegemônica das relações capitalistas. No entanto, parte-se da premissa de que a democracia plena é incompatível com o *modus operandi* capitalista por possuir prerrogativas antagônicas. Processos de democratização reais e qualitativos, que se baseiam na universalização e igualdade substantiva, são conflituosos com a existência do capitalismo na medida em que sua essência é baseada na desigualdade.

Nesse sentido, Netto (1990) afirma que “democracia e a transição socialista são indissociáveis” (p. 80). A democratização radical das relações sociais não é compatível com as experiências democráticas aceitas pelos regimes políticos das formações capitalistas. Ellen Wood (2011) está de acordo com os autores que defendem essa incompatibilidade ao situar que a democracia representativa ou democracia burguesa formal foi formulada e pensada como mecanismo de poder que legitima um grupo parlamentarista-burguês, uma vez que não coloca em perigo a manutenção dos interesses da burguesia, o que reforça a alienação da esfera política e a sua separação da estrutura econômica, que segue as suas próprias regras.

Esses aspectos ressaltam os limites da democracia em seu sentido jurídico-formal escrito no arcabouço legal das constituições dos Estados capitalistas modernos. Isto é, os limites do modelo de democracia liberal estabelecido em âmbito formal para o sentido emancipatório. No texto *Sobre a Questão judaica*, Marx (2010) considerou as disputas por igualdade política como um avanço, mas seu sentido emancipatório restringia-se à emancipação política, como o máximo de ganho na

ordem capitalista. Nas palavras do autor a emancipação política “representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva de emancipação humana em geral, mas constitui a forma de emancipação humana dentro da ordem mundial vigente” (MARX, 2010, p. 41) e a ampliação deles choca-se com o capitalismo.

Para o autor, a emancipação política alcança avanços que são parciais e contraditórios por serem conteúdo da sua própria essência, ao reivindicarem *status* de igualdade formal e liberdade individual numa sociedade marcada por disparidades estruturais. Em razão disso, por reduzir-se ao desenvolvimento do Estado político no capitalismo, a emancipação política é permeada por contradições profundas, ao contrário da emancipação humana. Esta seria a revolução consciente de toda a humanidade, a unidade das forças políticas e sociais que são próprias à organização coletiva para a transformação do homem político individual (*status* de cidadão burguês) para o ente genérico (MARX, 2010).

A democracia marcada apenas por seu caráter legal se torna limitada e restrita no enfrentamento das desigualdades, tendo em vista que ela não consegue alcançar a essência causadora dessas assimetrias. Considera-se que essas garantias legais, ainda que no âmbito formal, são progressos fundamentais para garantir condições mínimas às classes mais subalternizadas no capitalismo. A democratização deve ser tomada como um movimento estratégico para alcançar níveis avançados no âmbito da esfera política na luta pela garantia de direitos e cidadania<sup>10</sup>.

A busca pela emancipação política a partir de conquistas sociais e políticas não pode ser relegada por não alcançar estágios revolucionários, mas deve ser tomada como estratégia fundamental no seio da sociedade burguesa para alcançar condições mínimas de vida e atuação/organização política das classes subalternas. Assim, a cidadania e os direitos no capitalismo possuem preceitos burgueses que os limitam para a universalização e plenitude do seu conteúdo, visto que se realizam pelo próprio Estado capitalista. Boschetti (2016) contribui para a discussão em torno da

---

<sup>10</sup> Para Barbalet (1989) “cidadania pode ser descrita como participação numa comunidade ou como a qualidade de membro dela. Tipos diferentes de comunidade política dão origem a diferentes formas de cidadania. [...] No estado democrático moderno, a base da cidadania é a capacidade de participar no exercício do poder político por meio do processo eleitoral. [...] A generalização da cidadania moderna através da estrutura social significa que todas as pessoas, como cidadãos, são iguais perante a lei e que, portanto, nenhuma pessoa ou grupo é legalmente privilegiado. E, no entanto, a concessão de cidadania para além das linhas divisórias das classes desiguais parece significar que a possibilidade prática de exercer os direitos ou as capacidades legais que constituem o status do cidadão não está ao alcance de todos que os possuem. Por outras palavras, os que são desfavorecidos não podem participar, na prática, na comunidade da cidadania à qual legalmente pertencem como membros” (pp. 12-13).

emancipação ao mostrar que o Estado social<sup>11</sup> no capitalismo, por via dos direitos, é impossibilitado de superar as desigualdades sociais, ainda que apresente concessões importantes à classe trabalhadora.

Nessa perspectiva, os direitos, a cidadania e os processos de democratização no capitalismo não asseguram a igualdade substantiva e a emancipação humana. Embora eles consigam alterar em alguma medida o padrão de desigualdade social, não modificam a relação de desigualdade entre as classes sociais, como argumentava Marshall (1967) ao afirmar que a cidadania consegue modificar a configuração da estrutura das classes sociais e, portanto, é compatível com a desigualdade desde que esta não seja excessiva.

Esse aspecto leva Souza Filho e Gurgel (2016) a acreditarem na emancipação política como uma mediação que expressa a emancipação humana de forma limitada no capitalismo, em que ela não se configura como uma fase de transição ou etapa, mas permite contribuir para a construção da emancipação humana. Tal como Boschetti (2016) quando sinaliza a emancipação política como uma mediação fundamental na luta histórica contra o capital e pelo alcance da emancipação humana, travando lutas que são indispensáveis para o “processo histórico pela emancipação da humanidade de todas as formas de exploração e opressão” (p. 59). Dessa forma, concorda-se com Souza Filho e Gurgel (2016) quando eles compreendem o processo de democratização a partir de determinações econômicas, políticas e sociais que realiza mediações e conexões necessárias entre emancipação política e emancipação humana. Essas mediações são históricas e sociais e estão inseridas na totalidade concreta expressa pela sociedade burguesa, devendo acompanharem o processo de formação socioeconômica que configura o ordenamento político e econômico.

Acredita-se que a democratização não é a *única* mediação que permite realizar a conexão entre emancipação política e emancipação humana. Mas é uma mediação importante no campo das lutas sociais para avanços emancipatórios e não deve ser negligenciada, na medida em que entre os vários instrumentos e estratégias é a única que:

---

<sup>11</sup> Boschetti (2016) utiliza o termo Estado social para se referir à regulação estatal da esfera econômica e social no capitalismo. Na perspectiva da autora, o sistema de proteção social na forma de Estado social assegura a reprodução ampliada do capital, alcançando melhoria das condições de vida e trabalho sem desmercantilizar as relações sociais. Por isso, acredita que o Estado social é impossibilitado de superar desigualdade na medida em que é subordinado à sociedade capitalista.

[...] na sua operacionalização, antecipa um modo de comportamento social genérico que, no desenvolvimento do processo revolucionário, através de rupturas sucessivas, tenderá pela prática política organizada e direcionada pela teoria social, a permear todas as instâncias da vida social (NETTO, 1990, p. 86).

Entretanto, o desenvolvimento da democracia é atravessado pelo embate em torno do significado do termo, considerando que ele transpassa a disputa de projetos em que uma direção a utiliza a partir do seu caráter instrumental nos limites das instituições capitalistas para garantir legitimidade de poder, como é reivindicada por projetos que possuem horizontes emancipatórios com a finalidade de romper com o sistema exploração-dominação do capitalismo. Por isso, Miguel (2018) apresenta que é necessário reconhecer os mecanismos que a democracia capitalista utiliza para opor a ela um projeto que visa emancipação. Para tanto, é necessário extrapolar o campo da institucionalidade legal e “reverter as formas de dominação subjacentes a ela” (p. 41). Isso porque os projetos que disputam a democracia a partir do horizonte emancipatório reivindicam a igualdade real e não apenas a legal, caso contrário

As divisões de classe, gênero e raça continuam determinando trajetórias sociais diferenciadas, bloqueando o acesso de alguns a espaços de poder ou prestígio e produzindo a distribuição desigual de vantagens e desvantagens. Estabelecem formas não apenas de desigualdade, mas de dominação social. Por isso, são o alvo legítimo das lutas por mais democracia (MIGUEL, 2018, p. 42)

Isso não significa que a institucionalidade democrática deve ser ignorada no processo de disputa, pois ao mesmo tempo que ela revela as disparidades de poder pela dominação dos grupos dominantes, também mostra as suas fragilidades (MIGUEL, 2018). Por isso, o caráter contraditório e conflituoso das relações e materialidade que envolvem o Estado ampliado (sociedade política e sociedade civil) deve ser sempre resgatado. A disputa de projetos societários da concepção e desenvolvimento da democracia envolvem fundamentos divergentes sobre a atuação do Estado, os níveis de participação, o direito à participação e o que deve e pode ser democratizado.

De acordo com Williams (2003) a democracia é uma palavra antiga, que envolve sempre a constituição de variantes e significados complexos que se desenrolam a partir do sentido que é dado para povo e governo, na medida em que a palavra grega *Demokratia*, no latim, significa a junção de governo do povo em que *demos* equivale a povo e *kratos* a governo. O autor sinaliza que a complexidade do termo e de suas variantes é o que torna os registros dos modelos democráticos

confusos e ativos. Na sua perspectiva, uma vez que democracia é um termo revolucionário, a democracia representativa aparece como reação liberal burguesa consciente das possibilidades democráticas. Dessa forma, considera-se que a democracia é um termo que necessita estar acompanhado de predicado no intuito de atribuir o sentido e o conteúdo que está sendo apresentado. A própria democracia liberal, que é hegemônica, é formulada a partir de diferentes posicionamentos e derivados.

A hegemonia do liberalismo, na qualidade de sistema econômico e político teórico, possui no cerne do seu desenvolvimento formulações heterogêneas que são formadas por diferentes correntes do liberalismo clássico ao ultraliberalismo eclético (VERGARA, 1995). As divergências acontecem, principalmente, sobre a atuação do Estado. Não obstante, utilizam o direito à liberdade e à propriedade como critérios comuns do seu fundamento. As formas como essa liberdade é exercida e como a propriedade deve ser assegurada que podem buscar diferentes caminhos. As diferenças do liberalismo são refletidas nas elaborações sobre as vertentes da democracia liberal. Dentre estas, destacam-se a democracia representativa, fundamentada nas formas de representação política baseada igualdade política, com o sufrágio universal; a democracia participativa, termo amplo que engloba diferentes modelos democráticos centrados na participação; e a democracia deliberativa, que possui foco no discurso, concorrência de argumentos e alcance do consenso. Entre essas correntes, varia a disputa entre as concepções que giram em torno de liberdade, responsabilidade, igualdade e autonomia, bem como o melhor caminho a ser traçado para a sua constituição.

A democracia representativa emerge como procedimento do ordenamento político capitalista com base na igualdade formal e liberdade individual. Um sistema democrático que apresenta as regras do jogo a partir de uma elite político-econômica comandante do Estado. Esse ordenamento garante um arcabouço-jurídico formal igual para todos, mas com atuações diferentes, se considerados os sistemas de dominação de classe, raça e gênero. Com um mínimo de garantias, esse modelo democrático possui poder limitado e visa a manutenção de um sistema político e econômico de dominação capitalista. A democracia liberal enquanto regime político para o capitalismo realiza a coexistência entre a “igualdade política formal e a realidade de exclusão da maior parte de cidadãos dos processos decisórios” (MIGUEL, 2018, p. 45). Essa coexistência acontece apenas no campo jurídico,

levando-se em consideração que são preceitos antagônicos. Seu acontecimento é naturalizado pelo ideário liberal, uma vez que

O liberalismo demarcou o horizonte de um ordenamento político que combinasse o respeito à autonomia individual com a produção da autonomia coletiva. Carentes de materialidade, a igualdade e a democracia foram resumidas a arranjos jurídicos, em particular a isonomia legal e a competição pelos cargos de poder. Paradoxo inicial das democracias atuais, convivência entre igualdade política formal e profundas desigualdades sociais. (MIGUEL, 2018, p. 45)

A coexistência entre um sistema de igualdade política que legitima o capitalismo com as disparidades sociais é mediada pelo funcionamento de instituições oligárquicas e seletivas que vão garantir a noção de estabilidade das democracias liberais (MIGUEL, 2018). Netto (1990) desenvolve que as formações capitalistas conduzem os processos democráticos a um limite absoluto que impede o alcance da igualdade social real e se reduz à igualdade jurídico-formal mínima. Nesse sentido, ainda que o capitalismo tenha permitido a construção de regimes democráticos no âmbito do ordenamento político, estes são restritos e só alcançam o que o autor chama de democracia-método. O autor, apoiado nas formulações de Umberto Cerroni, considera a democracia-método apenas a partir dos mecanismos institucionais que possibilitam a garantia de direitos. Brown (2011) apresenta que o sentido de democracia liberal representativa não pode ser uma variante do poder compartilhado presente na origem grega, considerando o esvaziamento desse sentido no termo.

A democracia participativa passa a ser forjada de forma complementar à democracia representativa-liberal, realizando, porém, alguns contrapontos acerca desta, principalmente no que se refere à participação política. A democracia participativa é ampla por ter uma variedade de modelos dentro desse guarda-chuva participativo. Existe, entretanto, a corrente *participacionista*, que é a principal vertente reconhecida como teoria da democracia participativa e que se diferencia por ter no centro da sua atuação a participação da população nas decisões referentes à vida pública, sobretudo no que concerne à vida cotidiana e à política local. Duriguetto (2011, p. 293) pontua que os teóricos da democracia participativa, ainda que possuam diferenças entre si, acreditam e defendem pontos em comum que são circundados pela compreensão de que “se a complexidade da vida social impossibilita o envolvimento de todos os cidadãos nas questões públicas, deve-se lutar pela extensão da esfera de participação nas instituições representativas nacionais e, sobretudo, locais”.

A teoria participacionista encontra fundamento nas elaborações de Jean-Jacques Rousseau<sup>12</sup>, na medida em que o autor contratualista<sup>13</sup> desenvolve que o pacto social deve ser baseado no interesse comum direcionado pela vontade coletiva, ou seja, pela soberania popular, sendo esta construída pelas expressões individuais (DURIGUETTO, MONTAÑO, 2005). A perspectiva do autor faz contraponto ao modelo de representação, que é realizado por poucos (detentores de propriedade) sobre a base coletiva.

De acordo com Carole Pateman (1992), autora contemporânea e de grande influência na construção da teoria da democracia participativa, o modelo da democracia participativa procura abarcar todas as esferas da vida, realizando uma interlocução entre os indivíduos e as instituições de forma conjunta. Para essa relação acontecer, a autora considera que o seu desenvolvimento se realiza mediante os próprios processos participativos, em que a função educativa da participação é o seu eixo central, portanto,

(...) não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias. Quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. (PATEMAN, 1992, p. 61)

O ideal a ser almejado é que a participação segundo o seu caráter pedagógico conseguiria capacitar os indivíduos a participarem de forma qualificada – daí a noção bastante difundida de que a participação qualifica a representação política –, na medida em que as escolhas políticas seriam mais debatidas, o que, pelo processo participativo, alcançaria um resultado mais satisfatório. Os autores da democracia participativa também apontam preocupações com a coexistência entre as disparidades sociais e a participação ativa da sociedade. Pateman (1992) aponta a necessidade de democratizar os espaços locais do trabalho pela participação dos trabalhadores como forma de democratizar o sistema político das indústrias, em que a autoridade e a subordinação são mais demarcadas. Macpherson (1978) salienta que

---

<sup>12</sup> Teórico político suíço do século XVIII emblemático ao desenvolver sobre o contrato social no processo de transição para o capitalismo.

<sup>13</sup> Rousseau ao lado de John Locke e Thomas Hobbes formularam perspectivas teóricas – cada um com suas especificidades - sobre o contrato social pautados no jusnaturalismo (direito natural do indivíduo) pensando a relação do Estado e sociedade no sentido de estabelecer um pacto que garantisse normas de convivência social e legitimidade de atuação política (DURIGUETTO, MONTAÑO, 2005).

a participação nos locais de trabalho deve acontecer no sentido de garantir melhores condições laborais.

Held (1987) assinala críticas acerca das teorias da democracia participativa ao enunciar que elas deixariam lacunas sobre como seria a transição para o seu alcance, não apresentando a forma que a economia seria organizada nesse modelo, e nem como se daria a combinação das suas instituições com as instituições da democracia representativa. Compreende-se que essas lacunas não foram resolvidas no âmbito teórico porque os autores que se dispuseram a discorrer sobre o assunto não achavam que necessitaria de outro modelo econômico e que as instituições dos dois modelos não eram controversas, mas complementares. Sobre a transição para o alcance da efetividade democrático-participativa, acredita-se que alguns autores pontuaram caminhos os quais acreditavam serem a saída: Pateman (1992), ao defender que o sentido educativo e a participação dos trabalhadores nas indústrias no modelo de gestão do trabalho; e Macpherson (1978), quando acusa que a questão central de como alcançar um sistema de democracia direta acontece a partir da conjugação da representação e da participação.

Para Macpherson (1978), é preciso combinar aparelhos diretos e indiretos que funcionem como uma pirâmide (base e delegações) e se relacionem com os sistemas partidários de representação. Assim, um sistema participacionista necessita estabelecer diálogo com as bases e garantir um sistema representativo pautado pela responsabilidade representativa. A elaboração de Pateman (1992) também afirma que a democracia participativa não exclui a representativa e vice-versa. Por isso, para Macpherson (1978), a democracia participativa também pode ser chamada de democracia liberal, uma vez que não rompe com os paradigmas que constituem esta última. Pelo contrário, também permite a coexistência entre participação e desigualdades, ainda que seja direcionada para apaziguá-las a partir dos alcances realizados pela participação de grupos tradicionalmente excluídos das esferas públicas.

Igualmente às teorias da democracia participativa que emergem sob as críticas à democracia representativa, a democracia deliberativa tem como fundamento as falhas do sistema representativo de decisões. A base teórica de construção da democracia deliberativa é alicerçada pelos escritos de Jürgen Habermas<sup>14</sup>. O seu

---

<sup>14</sup> Teórico alemão associado à Escola de Frankfurt. O autor ficou conhecido principalmente por suas elaborações sobre a teoria da ação comunicativa, em que defende a centralidade da linguagem ao

objetivo é alcançar um processo de disputa “em que os cidadãos abordam os problemas públicos por meio de um pensar conjunto sobre a melhor maneira de resolvê-los – e em que, como disse Jürgen Habermas (1975, p. 108), não há força em ação, “exceto a força do melhor argumento”” (FUNG; COHEN, 2007, p. 222). Isto é, as decisões democrático-deliberativas devem ser discutidas coletivamente nos espaços públicos informais e definidas pela troca do melhor argumento. Miguel (2018) pontua que os teóricos deliberativos acreditavam que a liberdade da troca de argumentos conseguiria superar as relações de dominação. Mas, acredita-se que para o alcance da igualdade da formulação argumentativa e qualificação política, é necessário levar em consideração as desigualdades que estruturam as relações de poder.

No que se refere à democracia participativa e deliberativa, os autores norte-americanos Fung e Cohen (2007) realizam uma proposta interessante quando formulam a *democracia radical* a partir da conjugação dos preceitos dos dois modelos de democracia, de forma que eles consigam que o sistema representativo seja apenas auxiliar às possibilidades de atuação dos *arranjos participativo-deliberativos*, nos termos dos autores. Eles expõem as tensões entre os dois modelos, mas que acreditam nos pontos em comum basilares entre as duas, fundamentados nas críticas sobre as democracias convencionais de representação no que tange à responsabilidade, igualdade e autonomia política no campo da formalidade. E ao serem conjugadas, elas podem impactar o exercício de poder fomentando qualidade e ampliação da participação e da capacidade deliberativa. Isso a partir da relação entre as instituições e as esferas informais de decisão. Esse modelo é interessante se pensado como potencializador dos mecanismos institucionais de controle democrático, mesmo que seja idealizado como reforma democrática e não preveja uma ruptura com a assimetrias de dominação do capitalismo.

No entanto, sabe-se que nenhum modelo puro de democracia vai ser isento de críticas e contradições numa sociedade essencialmente desigual. Com isso, a democracia não deve ser lida como uma prescrição. Leva-se em consideração a importância desses modelos, principalmente o da democracia radical, por tentar conjugar os melhores aspectos da democracia participativa e deliberativa no sentido de preencher as lacunas do modelo representativo. Entretanto, o posicionamento

---

desenvolver que a ação comunicativa é desenrolada no mundo da vida a partir de acordos e consensos (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2005).

desse trabalho não vai ao encontro de nenhum modelo puro de democracia ou de democracia em seu sentido estático. *Escolheu-se utilizar o termo democratização, ao invés de democracia, por compreendê-lo enquanto processo permanente de democratização de todas as esferas da vida humana, sejam elas políticas, econômicas, culturais ou sociais.*

O posicionamento do trabalho encontra fundamento na obra de Lukács (2008) quando o autor adota o termo democratização como preceito metodológico, ou seja, como caminho, ao afirmar que busca

(...) tratar a democracia (ou melhor, a democratização, dado que, também neste caso segundo uma abordagem ontológica, trata-se sobretudo de um processo e não de uma situação estática) de um ponto de vista histórico, como concreta força política ordenadora daquela particular força econômica sobre cujo terreno ela nasce, opera, torna-se problemática e desaparece. [...] fala-se frequentemente da democracia como de uma situação estática, deixando-se de lado, ao caracterizar tal situação, o exame das orientações evolutivas reais, embora somente deste modo seja possível uma correta conceituação do problema. (LUKÁCS, 2008, p. 85).

A defesa do conceito de democratização se dá na fundamentação de que ele é um movimento de construção contínua que faz frente a constituição do capitalismo. A estratégia política é democratizar as relações políticas e econômicas com diferentes meios de atuação, ainda que a democracia não seja considerada como um meio de emancipação humana. Nessa perspectiva, a democratização enquanto processo se desenha a partir da luta de classes, onde “implica um dado momento em que os elementos fundamentais da sociedade capitalista deixam de existir e a direção social (a hegemonia) passa a ser da classe trabalhadora” (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016, p. 96). Considera-se, em acordo com Brown (2011), que a democratização é um princípio inacabado que se configura como projeto político contínuo, que deve ser direcionado para alcançar mais tecidos de poder em busca do compartilhamento dos poderes como movimento perpétuo sem, no entanto, gerar ilusões máximas sobre esse compartilhamento no capitalismo.

Ao partir da perspectiva de democratização como processo, o trabalho não desconsiderou as influências e o papel dos modelos de democracia para a análise do controle democrático. Posto que diferentes movimentos de democratização reivindicaram a influência dos modelos apresentados, principalmente na construção dos conselhos e das conferências, com o intuito de garantir a busca o exercício de práticas democráticas na gestão pública e aperfeiçoar a institucionalidade

democrática. Além de delimitar a base teórica sobre os sentidos do Estado, sociedade civil e democracia, acredita-se que a construção da participação no país foi delineada pelas práticas políticas e sociais que se desenham desde a sua formação sociopolítica e gera rebatimentos para os processos de democratização. Por isso, a apresentação da formação do país atrelada à cultura política enraizada é necessária.

### 3.3 Cultura política a partir da formação sociopolítica brasileira

O termo cultura, nas obras gramscianas, possui diversas abordagens em diferentes contextos e adjetivações atribuídos pelo autor. Para o presente trabalho, interessa buscar o conceito de cultura atrelado à dimensão cultural da hegemonia, no sentido de possuir uma função organizativa no processo de reforma moral e intelectual da sociedade a partir da ação dos intelectuais orgânicos<sup>15</sup>. Isto é, “interessa a cultura como expressão prática, ou seja, estruturada e articulada, em suma, organizada e organizadora da sociedade” (BARATTA, 2017). Isso se dá quando a hegemonia é compreendida como direção travada no campo da sociedade civil em busca do consenso direcionado por um norte político, cultural, intelectual e moral (GRAMSCI, 1999). A cultura é forma de expressão da hegemonia, na medida em que ela é

(...) uma dimensão fundamental da hegemonia que pode ser constituída por uma classe, composição de forças sociais, bloco de poder, Estado. Toda configuração hegemônica é necessariamente cultural. Para exercer-se, a capacidade dirigente, ou hegemônica, compreende valores, ideais, princípios, modos de fazer, pensar e dizer, visão de mundo. (IANNI, 1992, p. 155)

Gramsci (1999) reafirma a relação necessária entre hegemonia e cultura ao reivindicar a hegemonia como essencial para sua concepção do Estado, a partir do

---

<sup>15</sup> Termo elaborado por Gramsci que faz referência à organização cultural, econômica e política de cada classe por especialistas. Nas palavras do autor: “Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito, etc., etc. Deve-se anotar o fato de que o empresário representa uma elaboração social superior, já caracterizada por uma certa capacidade dirigente e técnica (isto é, intelectual): ela deve possuir uma certa capacidade técnica [...] Os empresários – se não todos, pelo menos uma elite deles – devem possuir a capacidade de organizar a sociedade em geral, em todo o seu complexo organismo de serviços, inclusive no organismo estatal, em vista da necessidade de criar as condições mais favoráveis à expansão da própria classe.” (GRAMSCI, 1982, p. 3-4).

momento em que revaloriza a dimensão cultural, que se faz necessária ao lado das esferas econômicas e políticas. Nesse sentido, a reforma moral e intelectual seria também uma revolução cultural (BARATTA, 2017). Dado que a cultura e as transformações culturais não acontecem de forma isolada, assim como as mudanças econômicas e políticas também não. Essas esferas se articulam tanto para preservação e conservação quanto para a transformação e mudança de um determinado formato de sociedade.

Para Gramsci (2014, p. 19), a reforma cultural seria a “elevação civil das camadas mais baixas da sociedade”. Seguindo esse pensamento, ele faz o seguinte questionamento: “pode haver reforma cultural [...] sem uma anterior reforma econômica e uma modificação na posição social e no mundo econômico?” (p. 19). O autor responde advertindo que uma não existe sem a outra. A reforma intelectual e moral, ou melhor, a revolução cultural, está necessariamente ligada a uma transformação econômica, esta que se apresenta como o modo concreto do programa da primeira. Por isso, a questão da cultura para compreender a hegemonia é expressamente relacionada à luta de classes, eixo central da teoria marxiana. Por esse caminho, é imprescindível afirmar que “a cultura não é inocente”, ela se desenvolve por meio das relações sociais vigentes, ou seja, “os antagonismos sociais, políticos e econômicos manifestam-se também no âmbito da cultura” (IANNI, 1992, p. 143).

A luta por hegemonia (direção cultural, política, intelectual e moral) é travada no campo do Estado ampliado, primordialmente na arena de disputas localizada na sociedade civil, em que é elaborado e organização a direção política e cultural da sociedade. Assim, a organização da cultura “é o sistema das instituições da sociedade civil cuja função dominante é a de concretizar o papel da cultura na reprodução ou na transformação da sociedade como um todo” (COUTINHO, 2011, p. 17). Esse argumento, faz Coutinho (2011) concluir que uma organização cultural plural e democrática não existe sem uma sociedade civil organizada e ativa e vice-versa.

A partir dessa perspectiva teórica, o trabalho desenvolveu sobre a formação sociopolítica brasileira para designar os aspectos e traços que compõem a cultura política brasileira. Considerando as particularidades do país no desenvolvimento do capitalismo, que implicam diretamente na organização cultural e política. No Brasil, o Estado só foi ampliado após a ditadura militar na década de 1980 (COUTINHO, 2010) com o início do processo de democratização do país e o surgimento da sociedade civil

organizada (AVRITZER, 1994). De acordo com Coutinho (2011), anteriormente a esse processo, não existia sociedade civil consolidada nas origens da formação do país, tal qual a sua organização cultural era pífia.

Desde o desenvolvimento do país, Coutinho (2011) considera que foi construída uma cultura *pelo alto* que se baseava numa cultura de cooptação, em que o cultural era uma questão de *status* e procurava justificar a estrutura de desigualdades “mediante a sua mistificação ou ocultamento” ou “mediante a afirmação de que, embora feia e desumana, ela é imutável, e que devemos nos resignar a ela” (p. 22). Marilena Chauí (2000) vai ao encontro da perspectiva do autor quando elabora a teoria do mito fundador do Brasil. Esse mito é baseado num passado contínuo, que impede a percepção da realidade a partir de representações baseadas nos signos do privilégio e do prestígio. Iniciado a partir da história da construção do Brasil, ou da ideia construída do que seria o Brasil, o mito fundador é sempre renovado, encontrando novas vestes, novas máscaras que lhe ofereçam um ar de novidade para garantir a sua repetição e permanência.

Para compor o mito fundador do país, a filósofa vai argumentar que a sociedade brasileira se baseia no tecido da sociedade colonial e escravista. Isto é, sendo formada por uma lógica estamentista, hierarquizada e verticalizada, a sociedade brasileira institui suas relações sociais baseada no estabelecimento de grupos superiores e inferiores, ou seja, na definição de quem manda e quem obedece. Para a autora, a demarcação dessas diferenças é que vai basear a relação mando-obediência, visto que os grupos estabelecidos como superiores, quando são relacionados entre si estabelecem práticas de parentesco; já a relação dos grupos superiores com os designados “inferiores”, os desiguais, é estabelecida por práticas voltadas para o favor, práticas clientelistas, de tutela e cooptação.

Com o desenvolvimento do capitalismo em solo brasileiro, a sociedade civil se torna embrionária com as associações da classe trabalhadora. Entretanto, a transição para o capitalismo foi destituída de experiências democráticas. A participação política formal não é um processo que está na base constitutiva do Estado moderno no país, pelo contrário. Raichelis (1998) aponta que a formação social do país é constituída por um caráter privado tanto na esfera política, quanto na econômica, por ser formado pela ausência da esfera pública em suas ações. Carvalho (1998) ajuda a formar esse argumento quando declara que

O autoritarismo hierárquico e vertical, as relações de compadrio e tutela, o populismo, o clientelismo, as relações fisiológicas entre o público e o privado, marcaram nossa história colonial, escravocrata, imperial e “republicana” - República que, a rigor, nunca se constituiu plenamente, visto que o Estado nunca foi efetivamente uma “coisa pública” (p. 7).

O desenvolvimento capitalista no Brasil foi diferente do desenvolvimento dos países centrais, a democracia não foi uma prerrogativa para sua formação. Atílio Borón (1995) ao realizar um estudo sobre a democracia na América Latina, aponta que nenhum país obteve processos democráticos estáveis com o advento capitalista, eles priorizaram a transformação do modo de produção capitalista em detrimento da instalação da democracia burguesa. Com isso, o autor afirma que “o molde autoritário do capitalismo latino-americano tem raízes muito profundas, que derivam de nosso passado colonial e da modalidade reacionária e dependente com a qual nossas sociedades se integraram ao capitalismo mundial” (Borón, 1995, p. 64).

O processo de transição foi acompanhado pela coexistência de privilégios do antigo com o novo regime, realizando uma articulação entre o arcaico e o moderno, uma vez que a transição e transformação do mercado permitiu a convivência de traços da estrutura socioeconômica passada com as que estavam se formando (FERNANDES, 1975). Por essa perspectiva, a modernização do país foi desenvolvida sob a égide do capitalismo dependente, este possui dinamismos internos e externos que têm como substância a sobreapropriação e sobre-expropriação capitalista (FERNANDES, 1975). Marini (2000) concorda ao afirmar que a base que une a economia dependente latino-americana à economia capitalista mundial apoia-se na superexploração do trabalho com a intensificação da jornada de trabalho e a subtração de mais-valia relativa<sup>16</sup> baseada na produtividade do trabalho.

O desenvolvimento dependente do capitalismo gera o subdesenvolvimento político, econômico, social e cultural que resultam de uma modernização limitada em todas as esferas da vida social. O Estado, ao lado das classes dominantes internas, também é dependente dos ditames dos países de capitalismo central. Isso conforma

---

<sup>16</sup> Marini (2000), apoiado em Marx, apresenta que a mais-valia é depreendida a partir do grau de exploração do trabalho, a correlação entre tempo de trabalho excedente, o qual produz mais-valia, e o tempo necessário, o qual atua para a reprodução da força de trabalho gerando o salário. A alteração da produção de mais-valia se dá pela modificação na proporção entre o tempo de trabalho excedente sob o necessário, no sentido de promover os ganhos ao capitalista. Assim, o autor considera que “a redução do valor social das mercadorias deve incidir em bens necessários à reprodução da força de trabalho, isto é, bens-salário. A mais-valia relativa está ligada indissolavelmente, então, à desvalorização dos bens-salário, para o que concorre em geral, mas não forçosamente, a produtividade do trabalho” (MARINI, 2000, pp. 114-115).

um Estado “subsoberano”, o qual possui mais dificuldade de alcançar o objetivo de “comunidade ilusória” e integração ideológica, na medida em que as disparidades saltam aos olhos (OSÓRIO, 2014). Fernandes (1975) afirma que a configuração de dependência constitui todos os elementos do modelo clássico de capitalismo, mas sua transição possui características particulares com baixos níveis de autonomia. A formação socioeconômica do país não passou por uma transformação com participação das massas, pelo contrário, formou-se excluindo-as dos centros de decisões. Nesse sentido, Fernandes (1975) discorre que

As inconsistências das burguesias latino-americanas procedem do fato de que elas resistem à plebeização e instigam a proletarização sem querer aceitar a democratização correspondente da ordem social competitiva. Proscurendo o destituído da ordem civil e limitando (ou anulando) a participação econômica, cultural e política das classes trabalhadoras, aquelas burguesias enfraqueceram a si próprias reduzindo suas alternativas, empobrecendo a sua visão do mundo e liquidando-se como agente histórico revolucionário. Restringindo a competição e o conflito a privilégios quase estamentais, elas despojaram o capitalismo de suas potencialidades criadoras. (FERNANDES, 1975, p. 58)

Com a deterioração e alienação da estrutura política e desvinculação da participação política das massas nos centros de poder, o capitalismo dependente exige uma combinação estranha entre poderes democráticos e poderes autoritários, realizando uma dominação com momentos de conciliação e momentos de endurecimento político (FERNANDES, 1975), reunindo aspectos coercitivos e de consenso na medida em que instaura a supremacia burguesa.

Carlos Nelson Coutinho (1989), ao realizar um apanhado sobre o pensamento político de Gramsci, associa a história de transformações e dependência brasileira a dois conceitos-chaves elaborados pelo autor italiano ao falar da transição capitalista na parte subdesenvolvida da Itália. O primeiro é o de revolução passiva, que se baseia na mudança pelo alto sem a incidência das forças populares a partir de aspectos de restauração e renovação, ou melhor, implica na

(...) ausência de uma iniciativa popular unitária no desenvolvimento da história italiana, bem como o fato de que o desenvolvimento se verificou como reação das classes dominantes ao subversivismo esporádico, elementar, não orgânico, das massas populares, através de “restaurações” que acolheram uma certa parte das exigências que vinham de baixo; trata-se, portanto, de “restaurações progressistas” ou “revoluções-restaurações”, ou, ainda, “revoluções passivas”. (GRAMSCI, 1999, p. 393)

Significa dizer que “as novas classes dirigentes impõem seus projetos estratégicos de modernização econômica negociando a manutenção de privilégios e

interesses das antigas classes dominantes” (CASTELO, 2013, p. 117). O segundo conceito é o de transformismo, como uma forma de revolução passiva, um tipo de cooptação pelo atrelamento entre coerção e consenso, que implica na exclusão das classes pelo Estado nos processos de transformação para direcionar suas ações de acordo com a burguesia. Os dois aspectos, revolução passiva e transformismo, ajudam a compreender os determinantes do desenvolvimento político e cultural do país.

Em função disso, a compreensão de cultura política deve ser tratada a partir da noção de que o país foi constituído com a manipulação do consenso via processos de revolução-restauração e transformismo das lideranças populares a fim de desmobilizar e despolitizar as iniciativas de participação popular, com o intuito de retirá-las das esferas de decisão. Conforme Coutinho (2011), essa configuração pelo alto sinaliza o “conteúdo” da cultura no país, que é marcada pela exclusão das classes populares dos processos decisórios em virtude de um elitismo autoritário.

Marilena Chauí (2000) endossa esse argumento ao postular que os traços que compõem o autoritarismo da sociedade brasileira são naturalizados e baseados no seu processo histórico formado pela estrutura colonial e escravista, desenhado por relações privadas, pela indiscriminação do que é público e do que é privado – percebida principalmente na organização do Estado –, na interferência e obstrução dos conflitos e representação das contradições – o que impede a organização e ação de grupos contraditórios pela esfera pública, onde o conflito é lido como perigo –, e na exaltação do prestígio. A cultura do senhoril e do mando é naturalizada pelos traços que compõem o autoritarismo social no Brasil, o que naturaliza e reforça a sua base excludente e desigual e interfere diretamente no modo de se pensar e fazer política no Brasil.

A constituição do Estado e sociedade brasileira nos marcos do capitalismo se deu de forma autoritária, antidemocrática e coercitiva. Estas características foram enraizadas na formação do país e se constituíram enquanto cultura política. Por cultura política entende-se que significa o conjunto de práticas sociais dos sujeitos coletivos (NEVES, 2010) apresentadas no modo de se fazer política. Isso se pensar os sujeitos coletivos a partir das relações sociais, políticas e econômicas que compõem a realidade. O posicionamento do trabalho vai de acordo com o argumento de Miguel (2018) quando o autor defende que as práticas sociais são o primeiro lugar em que as contradições da realidade se expressam. Nessa medida, pensar na

transformação da realidade é pensar na construção de novas práticas, que destoem das que são naturalizadas e reforçam o autoritarismo elitista que define a dinâmica de mando-obediência.

Isto é, cultura política é mais do que nos apresenta Rennó (1998) ao realizar um apanhado dos estudos teóricos sobre cultura política, ao perceber que os estudos se dão sobre “a importância de valores, sentimentos, crenças e conhecimentos na explicação do comportamento político” (p. 71). Compreende-se que a cultura política é mais que uma questão comportamental valorativa, ela é uma “construção social particular em cada sociedade do que conta como “político””, ou melhor, como “domínio de práticas e instituições, retiradas da totalidade da realidade social, que historicamente vêm a ser consideradas como propriamente políticas” (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000, p. 25). A formação da cultura política brasileira

[...] apresenta traços profundamente elitistas e excludentes, em parte herança do escravismo do período colonial e do caráter oligárquico das classes dominantes. Nesse sentido, o Estado impôs seu domínio à sociedade através do exercício do patrimonialismo político, do clientelismo e da incorporação das “classes subalternas” por meio de mecanismos de cooptação que garantiram a supremacia das elites no exercício da política. (GERSCHMAN, 1995, p. 22)

Por ter sido forjada num cenário de conservação e renovação, a cultura política do país entrelaça o moderno e o arcaico com a coexistência de diferentes práticas. Por consequência, ocasiona um hibridismo cultural, pois articula iniciativas democráticas experimentadas após a década de 1980, da mesma maneira como conserva práticas autoritárias, clientelistas, patrimonialistas, entre outras, adquiridas desde a formação do Brasil (NEVES, 2008).

A renovação acontece pela necessidade de a hegemonia da classe dominante ser sempre atualizada para se manter nos espaços de poder. Seja sobre o signo dos direitos formais, da repressão ou conservadorismo. As práticas políticas da classe dominante são as práticas que permitem que essa classe permaneça dominante. Elas são transformadas na medida em que o processo histórico determina outras demandas para a manutenção da dominação política e cultural. Assim, a hegemonia é crucial para compreender o desenvolvimento das práticas sociais que conformam a cultura política tradicional e a possibilidade de disputar a construção de novas práticas, de uma nova cultura política. Isto é, a

[..] hegemonia de Gramsci guarda esta vantagem: o reconhecimento de que a disseminação de padrões de comportamento político e de representação

do mundo social não é algo “natural”, mas objeto e efeito da luta política (MIGUEL, 2018, p. 73).

Por essa razão, é necessário fortalecer a organização, a mobilização e a participação das classes subalternas para tensionar as relações de poder já estabelecidas. É preciso fortalecer os processos de democratização e utilizar os mecanismos da democracia formal como estratégia de luta política. Por isso, a construção de práticas participativas caminha junto com a democratização das relações sociais num processo permanente de disputa. E é nesse sentido que o controle democrático será abordado, considerando os sentidos da cultura política tradicional e as possibilidades da construção de uma nova cultura política. Para tanto, serão apresentadas as disputas de projetos políticos e o cenário econômico que forjou uma reação político-ideológica contrária às novas tendências participativas.

### **3.4 Controle democrático e a oposição neoliberal**

A situação do capitalismo na atualidade é desenhada por um contexto de crise orgânica que foi desencadeada a partir de diversas manifestações do fenômeno desde a década de 1970. A partir da perspectiva gramsciana, a crise orgânica diferencia-se da crise conjuntural por se materializar em efeitos mais profundos que abalam as esferas da estrutura e das superestruturas. A partir das obras de Gramsci, Castelo (2013) pontua três aspectos fundamentais para a existência de uma crise orgânica, são eles: a natureza complexa das crises por serem compostas e múltiplos determinantes e efeitos, sua constituição histórica que não se demonstra apenas pelas suas manifestações fenomênicas e o caráter inerente da crise ao modo de produção capitalista.

A crise orgânica engloba aspectos estruturais e superestruturais como determinantes<sup>17</sup>, ambos possuem influência e podem ser alternativas de saída da crise. Em Gramsci (2014), crise política e crise econômica não são idênticas e nem se relacionam diretamente, mas o encontro entre as duas conforma tanto uma crise

---

<sup>17</sup> O fator da crise orgânica ser conjugada pelo desenvolvimento da crise econômica e política de forma mais global, e a saída da crise poder ser encontrada nos dois planos, é o ponto fulcral que diferencia crise orgânica de crise estrutural, como pode ser visto por Mészáros (2011), que ao abordar crise estrutural, reconhece a sua profundidade na qualidade de crise sistêmica, cumulativa, contínua e permanente, assim como reconhece a falência das instituições políticas do capitalismo, mas ela só se manifesta com o colapso econômico dentro das esferas financeiras.

estrutural do capital quanto uma crise de hegemonia. Nesse sentido, a estrutura econômica é determinante para a crise orgânica assim como as superestruturas políticas. Esta última determinação pode manifestar-se como crise de autoridade ou crise de hegemonia<sup>18</sup>, que são resultadas da dissolução do consenso entre as classes, do deslocamento entre representantes e representados (GRAMSCI, 2014).

Castelo (2013) acredita que o momento histórico da crise orgânica “é uma das oportunidades que o movimento operário tem para acumular força e contestar o sistema vigente, abrindo espaço efetivo para a revolução social” (p. 108). Mas a crise por si só não desemboca em processos revolucionários, ela pode gerar reações com efeitos contrários, tendo em vista que a crise complexifica o cenário político em que a arena de luta entre as classes é acentuada e permite a disputa por hegemonia. Assim, a saída da crise pode encontrar diferentes caminhos, que se desenvolvem a partir das correlações de forças entre as classes. O capitalismo apresentou alternativas, como reação, à profunda crise instalada, no intuito de reanimar o mercado econômico e alcançar maior estabilidade do regime. As principais alternativas se localizaram nas medidas da reestruturação produtiva e flexibilização das regulações do trabalho, a mundialização do capital e as prescrições neoliberais de enxugamento do Estado social e privatização do público.

De acordo com Behring (2003), a crise do capitalismo vestiu a manta de crise do Estado no sentido de acusar o sistema público e social como culpados pela situação econômica. A crise possuiu diversos epicentros, mas alguns foram mais enfáticos, como a crise do petróleo de 1973, a crise da dívida pública e o esgotamento dos trinta anos gloriosos promovidos pelo Estado social nos países de capitalismo central. Desde então,

É fato conhecido que o modelo universal de proteção social, guiado pelo critério das necessidades sociais e pelos princípios da igualdade de resultados, equidade e justiça distributiva, vem sendo contestado e esvaziado desde o final dos anos 1970, no rastro do período de recessão que afligiu as principais economias capitalistas mundiais. Em seu lugar, ganharam destaque ideologias, valores e práticas que, em nome da administração de recursos hipoteticamente escassos e do predomínio do mérito individual

---

<sup>18</sup> “E o conteúdo é a crise de hegemonia da classe dirigente, que ocorre ou porque a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o qual pediu ou impôs pela força o consenso das grandes massas (como a guerra), ou porque amplas massas (sobretudo de camponeses e de pequenos burgueses intelectuais) passaram subitamente da passividade política para uma certa atividade e apresentam reivindicações que, em seu conjunto desorganizado, constituem uma revolução. Fala-se de “crise de autoridade”: e isso é precisamente a crise de hegemonia, ou crise do Estado em seu conjunto” (GRAMSCI, 2014, p. 61).

sobre direitos sociais, impõem às políticas públicas limites à concretização desses direitos em benefício de todos (PEREIRA, 2016, p. 118).

Assim, as demandas da classe trabalhadora por proteção social foram acentuadas concomitante com a queda das taxas de lucro articulada ao aumento da renúncia fiscal (BEHRING, 2003). O cenário culminou para a reorientação do fundo público direcionada para as orientações empresariais e alimentação da crise fiscal, considerando os impactos decorrentes da reestruturação produtiva na carga tributária com o esfacelamento das grandes indústrias atrelado às metamorfoses no mundo do trabalho com a informalidade e precarização, o que resultou na baixa arrecadação tributária do Estado. Sob a argumentação do equilíbrio das contas públicas, a “saída” foi encontrada no corte dos gastos sociais.

Para tanto, foi imperativo o engenho de novas práticas e valores, como apontado por Pereira (2016), a criação de um sentimento comum e solidário decorrente do cenário crítico. Mota (1995) defende que foi criada uma cultura da crise, no sentido de gerar novas práticas políticas e ideológicas para a adesão da sociedade visando renovar as bases hegemônicas do capitalismo. Isto é, a partir da

(...) ideia de que a crise afeta igualmente toda a sociedade, independentemente da condição de classe dos sujeitos sociais, de modo que a “saída” da crise exige consensos e sacrifícios de todos. Para tanto, a burguesia tenta obter o consenso ativo das classes subalternas, baseado em questões que afetam o cotidiano das classes trabalhadoras, condiderando-as como situações decorrentes da crise (MOTA, 1995, p. 101)

O ano de 1980, denominado como década perdida, foi caracterizado como o período de aprofundamento da crise, as consequências econômicas foram aprofundadas com o aumento da inflação, da dívida pública e o arrefecimento do mercado de modo geral. Ao mesmo passo, essa década foi emblemática no ordenamento político brasileiro ao passar pelo movimento de democratização do Estado. Bóron (1995) aponta que mesmo com todos esses entraves político-econômicos para a constituição democrática na América Latina, a década de 1980 demonstrou grande entusiasmo nos países para seguirem os jogos democráticos. Deve-se ter em mente que este período foi marcado por ditaduras rígidas no continente, ou seja, o processo de democratização, mesmo acontecendo de forma contraditória e em meio à crise, gerou entusiasmo em várias parcelas da sociedade.

Com o término do regime militar e sua atuação centralizadora e autocrática, investiu-se na abertura de canais de participação e a vontade de participar da “coisa

pública” foi acentuada. O processo de democratização abre margem para a criação de uma nova carta constitucional que vigorasse a desejabilidade por um Estado democrático de direitos. O próprio processo constituinte foi protagonizado pela participação de diversos segmentos da sociedade, o que configurou a Assembleia Constituinte. Acredita-se que a democratização do país é um processo contraditório bem como a formulação da Constituição, na medida em que atuaram diferentes forças que compunham a sociedade civil. E por ser processo, não é estático, não é situação, pois possui ação continuada. Por isso, concorda-se com Behring e Boschetti (2011) ao afirmarem que o processo de democratização brasileiro ainda não acabou, “é um processo em curso e em disputa, com potencialidades democráticas, mas também repleto de práticas antidemocráticas” (p. 184).

A Constituição assegurou a criação de espaços públicos participativos, como os conselhos gestores de políticas, comitês, fóruns, entre outros, com o objetivo de garantir a participação da sociedade civil nos processos decisórios no que tange o planejamento, a execução e a supervisão das políticas. Neves (2005) salienta que ocorre um otimismo generalizado em relação à criação de espaços participativos, tendo em vista que a cultura política tradicional brasileira é negligenciada. Isto se for considerar que as instituições democráticas ainda convivem e se entrelaçam com os aspectos da cultura política não democrática que já está enraizada (AVRITZER, 1995). Ou seja, a criação de instituições participativas não qualifica ou finda o processo de democratização por sua simples existência.

Bóron (1995) argumenta que houve um movimento ingênuo da esquerda ao aderir uma concepção otimista da democracia no capitalismo latino-americano, alimentando uma crença de progressão linear dos processos democráticos e o contentamento com a institucionalização de mecanismos democráticos, o que, para o autor, é uma concepção minimalista de democracia. Ora, concorda-se com o autor ao não dar-se por satisfeito com a institucionalização democrática, tendo em conta a democratização estar muito além do âmbito institucional. Entretanto, é importante reconhecer os espaços institucionalizados como mecanismos de tensionamento que possibilitam o questionamento do autoritarismo capitalista, a construção de novas práticas e ações políticas dentro do Estado. Isto é, são espaços estratégicos que permitem a construção de uma nova cultura política, se articulados com outras instituições e ações coletivas da sociedade civil.

A década de 1990 foi marcante para a consolidação do projeto neoliberal no Brasil, principalmente com a entrada na presidência dos governos Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, que adotaram as medidas de ajuste. O projeto neoliberal caracteriza-se como um projeto societário, que se baseia na premissa, de acordo com Anderson (1995), de que o Estado deve fortalecer-se para controlar o poder dos movimentos sociais e sindicatos e conter-se em relação aos gastos sociais e intervenção no mercado econômico, tendo como objetivo a reanimação do capitalismo avançado mundial. De acordo com Held (1987), o programa político do neoliberalismo constitui-se como nova direita<sup>19</sup>, uma vez que é baseado pela

[...] extensão do mercado a um número cada vez maior de áreas da vida; a criação de um Estado despido do envolvimento “excessivo” tanto na economia quanto na criação de oportunidades; a redução de certos grupos (por exemplo: os sindicatos) para pressionar os objetivos e metas; e a construção de um governo forte para impor a lei e a ordem (p. 220)

À luz da consolidação neoliberal, mecanismos de controle democrático eram institucionalizados para permitir a gestão compartilhada das políticas públicas entre governo e sociedade civil. Dagnino (2002) chama esse processo marcado pela extensão de projetos políticos antagônicos de “confluência perversa”, em que ambos os projetos, tanto neoliberal quanto o democrático, “requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (p. 289), mas com direcionamentos e atuações diferentes. Desse modo, a autora considera que a participação da sociedade civil se torna um campo minado, podendo haver avanços e retrocessos de qualquer um dos projetos. A disputa entre os projetos neoliberal e democrático, na década de 1990, delineiam a atuação da sociedade civil na época, uma vez que cada projeto reivindicava a incidência da sociedade civil na gestão pública por caminhos diferentes.

Na mesma linha de raciocínio, Raichelis (1998) acredita que foi construído um paradoxo nesse período, considerando que, ao passo em que as experiências democráticas foram ganhando terreno sólido, ocorreu, em concomitância, um

---

<sup>19</sup> De acordo com Pereira (2016) a nova direita, na qualidade de fenômeno reativo à crise dos anos 1970, tem sido formulada por diferentes perspectivas. A análise da autora aponta que a nova direita tem se configurado pela conjugação entre o neoliberalismo econômico e o neoconservadorismo político. Nas palavras da autora, “de duas ideologias conflitantes derivou uma nova prática política, econômica, social e cultural pautada no neoliberalismo *econômico*, e o neoconservadorismo *social e político*. Assim, a defesa neoliberal do livre mercado; do indivíduo; da liberdade negativa; da autorresponsabilização e da proteção mínima aliou-se à argumentação neoconservadora em favor da autoridade do Estado (ou governo forte); da disciplina e da ordem; da hierarquia; da subordinação e do resgate de valores tradicionais, como família patriarcal, propriedade privada, patriotismo, bons costumes e moral (Afonso, 1999; Miller, 1999; Gamble, 1994)” (PEREIRA, 2016, p. 120).

processo de radicalização da questão social<sup>20</sup>, com o aumento das disparidades sociais. Significa dizer que os processos democráticos associados à instituição neoliberal no país geram contradições inevitáveis, em que movimentos políticos se manifestaram em um processo de despolitização da sociedade civil. A autora afirma que o país sofreu, em decorrência do movimento de crise política, econômica e social, a geração de um “ambiente sociopolítico em que se cria o caldo cultural favorável à disseminação das teses neoliberais” (RAICHELIS, 1998, p. 75) e impasses aos processos democráticos.

Por isso, afirma-se que o neoliberalismo e a crise generalizada do capital impactaram a formação dos novos processos participativos, a institucionalização do controle democrático e a atuação da sociedade civil de forma contundente. A democracia liberal já instituída sob a signo da liberdade individual e igualdade formal, de acordo com Brown (2011), passa a ser substantivamente oca, vazia de significado, tendo em vista que o seu sentido é capturado pelo neoliberalismo. A autora argumenta que a racionalidade política do neoliberalismo assalta os fundamentos e princípios da democracia liberal e sobressai perante a racionalidade democrática. Ele torna as democracias em conjunções da gestão empresarial com o poder estatal, em que até a sua aparência mais superficial, as eleições, são transformadas em grandes circos do marketing. A democracia passa a responder aos critérios do mercado, do baixo custo e da lucratividade. O neoliberalismo, dessa forma, atua para a desdemocratização com a acentuação do domínio político pelo capital, a sobreposição da racionalidade neoliberal sob a racionalidade democrática, a judicialização da política e a erosão da soberania do Estado-nação (BROWN, 2011).

Em tempos de priorização do mercado em detrimento dos direitos sociais e necessidades humanas, Coutinho (2010) vai analisar a realidade social brasileira a partir da categoria gramsciana *contrarreforma*, argumentando que não se trata mais de revolução passiva, e sim de uma restauração sem revolução, destituída de todo

---

<sup>20</sup> A radicalização da questão social no Brasil foi provocada pelo novo cenário neoliberal de financeirização e mundialização frente ao formato de capitalismo dependente do país, gerando um aprofundamento da concentração de poder político e econômico (IAMAMOTO, 2010, 2013). A hegemonia burguesa se recompõe e reconfigura as relações entre Estado e sociedade, submetendo a sociabilidade e a cultura à lógica individual de mercado (IAMAMOTO, 2013). Por isso, Iamamoto (2010, p. 144) acredita que essas transformações geram consequências para a economia, a política e as formas de sociabilidade, onde “atinge as formas culturais, a subjetividade, as identidades coletivas, erodindo projetos e utopias”. O neoliberalismo e conservadorismo se articulam para o alcance da subordinação financeira, assim como para a transformação no trato da questão social, naturalizando suas raízes e individualizando as suas consequências.

caráter progressista que o termo “reforma” pode possuir. Sob o manto do neoliberalismo, as contrarreformas se desenham com predominância da conservação frente ao novo, com o intuito de reanimar o capitalismo mundial e exaltar o mercado. A contrarreforma neoliberal iniciada nos anos 1990, utiliza da “hegemonia da pequena política” como tática de direção político-cultural. Ou seja, uma disputa de hegemonia sem grandes contrastes, que abandona a grande política da sua disputa, sem grandes projetos societários em disputa, tornando a política numa simples administração daquilo que já existe (COUTINHO, 2010). Compreende-se o fundo da argumentação do autor, pelas palavras de Gramsci ao afirmar que

A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política. Portanto, é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política. (GRAMSCI, 2014, pp. 21-22)

O neoliberalismo age mediante a tentativa de reduzir tudo à pequena política. Diante disso, Nogueira (2001) se posiciona em *defesa da política*, ao se deparar com a sobreposição neoliberal, conversão da participação e da sociedade civil, com viés econômico para descaracterizar os processos do seu teor político. Nessa perspectiva, acredita que existem três tipos de política: a política dos políticos (baixa intensidade política, baseada na ação pragmática), a política dos cidadãos (alta intensidade política, ação coletiva e participativa) e a política dos técnicos (sem política, homologa decisões tomadas pelos especialistas). Acredita-se que a época neoliberal age conforme a política dos técnicos como estratégia de desqualificar o controle democrático e desmobilizar as ações coletivas.

Outra estratégia política que obteve bastante resultado foi a “defesa” da sociedade civil, com a premissa de que o Estado era ineficiente sob o argumento de “satanização” neoliberal do Estado como símbolo da ineficiência e da corrupção; e como complemento dessa linha de argumentação, a edificação da sociedade civil como lócus da virtude e da realização do bem e da efetividade” (BEHRING, 2009, p. 71). O governo neoliberal transfere, a partir desse argumento, ações, antes exclusivas do Estado, para as entidades da sociedade civil, as quais foram chamadas de terceiro setor na época. Divide a sociedade em setores autônomos: o primeiro é o Estado responsável pela esfera política, o segundo é o mercado, que é direcionado pela

economia, e o terceiro é a sociedade que se remete ao ordenamento social (MONTAÑO, 2002). Ocorre que a sociedade civil passou, de fato, a desenvolver atividades antes atribuídas ao Estado. Montañó (2002) aponta que se opera mais do que uma setorialização do real, acontece uma despolitização do fenômeno.

Nogueira (2003) aborda a temática da sociedade civil, considerando a retomada teórica e prático-política do conceito em contexto mundial, e particular brasileiro, com a difusão de diferentes conceitos, programas e influências teóricas. O autor apresenta a sociedade civil, na perspectiva gramsciana, com base no seu conteúdo ético que realiza permanente articulação com o Estado, numa dialética entre luta social e luta institucional, com a proposição de alcançar hegemonia política e cultural. No entanto, houve uma conversão do sentido de sociedade civil, na medida em que esse conceito e projeto foi redescoberto e convertido em recurso gerencial para o neoliberalismo. Para além do sentido de sociedade civil, o neoliberalismo, na qualidade de racionalidade política e na captura do sentido de democracia, transmuta os principais fundamentos básicos da democracia como igualdade, liberdade e soberania popular. Brown (2017) apresenta esse debate demonstrando que esses fundamentos sofreram um processo de resignificação direcionados para o mercado,

Desse modo, a igualdade simplesmente significa o direito de competir uns com os outros, em um mundo de ganhadores e perdedores. A liberdade, de novo, passa a significar simplesmente liberdade de regulação, a liberdade de cada um fazer o que quer como cidadão individual ou como um pedaço de capital. E a soberania popular volta como algo incoerente, porque o neoliberalismo não deixa espaço para que o povo se governe, limita-se a expressar suas preferências (BROWN, 2017, *tradução nossa*)

Num contexto de complexificação das relações, crise da democracia representativa e aumento de iniciativas participativas, os processos de democratização se desenvolveram articulados à modernização capitalista e enfraquecimento do Estado, com base na ideologia neoliberal. Isto é, ao passo em que havia uma expansão de experiências democráticas, ocorria uma forte iniciativa de despolitização dos processos políticos (NOGUEIRA, 2003). Para o autor, ocorre a destruição do vínculo dialético entre sociedade civil e Estado, onde a sociedade civil ganha uma falsa autonomia e atuação externa ao Estado.

Desse modo, a ampliação dos espaços institucionais de controle democrático deve ser reivindicada sem projetar ilusões, tendo em mente que a luta pela democracia é travada num país de capitalismo dependente - fundado sobre uma

atuação coercitiva, de cooptação da burguesia nacional e de incorporação dos preceitos do capitalismo mundial. Isso sem desconsiderar que “a conquista da igualdade, da liberdade e da participação são diversas facetas da luta contra o capital, que recupera criativamente até os aspectos mais “formais” da democracia burguesa – jamais desprezados e muito menos hoje – quando a própria burguesia os sataniza como “subversivos”” (BÓRON, 1994, p. 116). Quer dizer que, por mais limitado que o controle democrático possa ser, por suas restrições constitutivas e estruturais da formalidade democrática no capitalismo, ele não deve ser negligenciado, mas sim utilizado criativamente e estrategicamente como mecanismo de tensão e de denúncia. Isso só é possível na medida em que controle democrático é entendido como “controle coletivo, que emana da base da sociedade, em prol da ampliação da democracia e da cidadania” (PEREIRA-PEREIRA, 2012, p. 227).

O conceito é defendido na medida em que se afasta da noção de controle social que foi trabalhada e compreendida de diferentes formas pelos campos teóricos da sociologia, principalmente ou inicialmente, por Durkheim, no sentido da manutenção da ordem e integração social (ALVAREZ, 2004). O termo “controle social” na teoria sociológica possui diferentes significados. Para alguns teóricos, remonta ao controle do Estado sobre a sociedade por meio da implementação de políticas públicas para apaziguar os possíveis conflitos gerados pelas desigualdades decorrentes do capitalismo (CORREIA, 2000). Contudo, o signo do controle social, principalmente no Brasil, possuiu um movimento de ressignificação do termo. Isto se deu pelo processo de democratização, com as reivindicações para abertura de mecanismos institucionais de participação da sociedade para discutir a gerência do que é público.

Correia (2000) enfatiza a necessidade de disputar o significado do termo, com o intuito de revertê-lo das suas prerrogativas originárias e ser usado no sentido de dar controle à sociedade sobre o Estado, a partir da ampliação das esferas públicas e da democracia. O controle social ficou conhecido amplamente na sociedade brasileira como os espaços de participação institucionalizada. Conforme Correia (2000, p. 12), “esta participação foi concebida como controle social, ou seja, como controle que a sociedade deve ter sobre as ações do Estado e, conseqüentemente, sobre os recursos públicos, colocando-os na direção dos interesses da coletividade”.

Mesmo considerando a ampla aceitação do termo controle social nas produções acadêmicas para se referir à gerência da sociedade daquilo que é público, esse controle se refere apenas aos mecanismos institucionalizados de decisão.

Assim, defende-se o termo “controle democrático”, uma vez que ele rompe as possíveis confusões sociológicas do termo controle social e se refere à atuação da sociedade de forma mais ampla, por considerar tanto a participação institucionalizada como a não institucionalizada para influir sobre os processos de decisão pública. Com isso, “devemos substituir a ideia de “controle social”, por controle democrático, ou seja, pela capacidade da sociedade civil em dar a direção político-ideológica na construção da hegemonia; para ampliar as decisões sobre o Estado” (NEVES, 2012, p. 215).

O controle democrático segue a lógica, “a qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo” (PEREIRA-PEREIRA, 2012, p. 227). Considera-se que o controle democrático é exercido pela sociedade civil por meio da participação institucionalizada (conselhos, conferências, fóruns) e pela participação não institucionalizada (movimentos sociais, sindicatos).

Os mecanismos institucionais de controle democrático, como as conferências, conselhos, fóruns, entre outros, se tornam espaços estratégicos para tensionar a cultura política tradicional e frear o avanço da lógica neoliberal perante as políticas sociais. Correia (2006) concorda ao afirmar que o controle democrático “torna-se um desafio importante na realidade brasileira para que se criem resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização” (p. 129). Entretanto, seria ingênuo atribuir tal tarefa a esses mecanismos sem considerar toda a estrutura organizativa burocrática do Estado brasileiro, por isso

Atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, [...] pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso. Uma avaliação mais produtiva [...] deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá. (DAGNINO, 2002, p. 296-297).

De acordo com Duriguetto e Souza Filho (2014), é preciso se afastar de posturas que nos levem ao politicismo e ao determinismo, em que os espaços institucionais do controle democrático ou alcançam tudo ou não alcançam nada. Por esse ângulo, toma-se nota dos limites dos espaços institucionalizados. Julga-se que o controle democrático só é efetivado se o mesmo conseguir articular os espaços democráticos institucionais e não institucionais. Isto é, é necessário que os

representantes dos espaços institucionais fortaleçam os movimentos sociais e outros movimentos de luta que se localizam fora do campo institucional, estabelecendo uma verdadeira representação das bases. Duriguetto e Souza Filho (2014) consideram que estes espaços possuem potencial no sentido de possibilitar “o exercício da exigência de transparência das informações da questão financeiro-orçamentária, a fiscalização dos gastos e questionamento de sua legitimidade através de mecanismos judiciais [...] ou político-administrativos” (pp. 252-253), entre outros.

Percebe-se, nessa linha de pensamento, que o controle democrático configura-se como uma arena de conflitos e disputas de interesses. O seu processo não é mecânico e muito menos automático, ele é formado pela participação, pressão e mobilização dos representantes. Torna-se necessário compreender que a sociedade civil é heterogênea, e, como dito anteriormente, não é virtuosa em si mesma, possui diferentes grupos de interesses em sua composição, inclusive antidemocráticos. É nesse sentido que Correia (2006) afirma o aspecto contraditório dos espaços de controle democrático

[...] apesar de terem sido conquistados sobre pressão, podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais. Mas também podem ser espaços de participação e controle social dos segmentos populares na perspectiva de ampliação da democracia [...] (p. 125)

Para a efetivação do controle democrático, não basta ater-se a ele de forma isolada, considerando-o apenas como um escopo de tomada de decisão. Duriguetto e Souza Filho (2014) defendem a tese de que as proposições políticas efetivam-se a partir das condições orçamentárias que se estabelecem para exercer a sua execução, possibilitando que as intervenções dos mecanismos de controle democrático, que possuem uma direção voltada para ampliação de direitos, possam tensionar a destinação do fundo público. Isso realizado, os conselhos e conferências mexeriam com uma das funções do Estado capitalista, ou seja, articulariam as dimensões política, cultural e econômica como forma de enfrentamento e resistência à hegemonia capitalista, realizando uma contra-hegemonia.

O controle democrático no Brasil é um artifício interessante se pensarmos na ossatura do Estado brasileiro e a formação da cultura política híbrida, em meio a processos de contrarreforma a partir da disputa de “hegemonia da pequena política”. O cenário desafiador e contraditório permite, institucionalmente, a criação de mecanismos de decisão compartilhada com a sociedade civil, ao passo em que nega

sua incidência pela estrutura burocrática. O controle de fato democrático não acontece mecanicamente e puramente pela existência de espaços como os conselhos e as conferências, mas possui potencial para articular a sociedade civil e incidir sobre as decisões do Estado. Os seus mecanismos podem contribuir para o alcance de uma reforma intelectual e moral, ou seja, na construção de uma hegemonia de classe, não isoladamente, mas têm potencial para contribuir com traços de uma nova cultura política, uma cultura mais democrática.

Para tanto, necessita-se qualificar a participação dentro desses espaços, retomar a interlocução com as bases, ser um propagandista e organizador da participação social pela sociedade civil. Pois, como afirma Oliveira (2015), é necessário ter em mente que

[...] um projeto de sociedade, voltado ao objetivo de radicalização da democracia e de uma nova forma de sociabilidade humana, deve insistir na participação dos sujeitos como eixo da política pública, pois, do contrário, este projeto tenderia a manter a cultura política dominante de reprodução do capital, e assim desprezaria o caráter estratégico de luta por meio das políticas sociais (p. 108).

Dessa forma, o controle democrático deve ser considerado como um instrumento estratégico que permite a possibilidade de permanecer na luta pela democracia frente a uma cultura política autoritária e privatista. Os mecanismos institucionais e não institucionais são potências que se desenvolvem a depender da correlação de forças e ação coletiva, compreendendo os seus limites estruturais. Estes mecanismos vêm sofrendo ataques para sua permanência, em meio a um cenário que alcança o auge da democracia blindada<sup>21</sup>, que impermeabiliza os centros decisórios da vontade popular (DEMIER, 2017). Esse cenário não é novo, não apareceu depois de agosto de 2016, ele está na base constitutiva das relações entre Estado e a sociedade brasileira.

Contudo, foi gravemente acentuado com o golpe parlamentar-midiático contra o governo Dilma Roussef. Concorde-se com Braz (2017) ao afirmar que o *impeachment* foi um “golpe democrático”, em razão de ele ter sido desenvolvido no âmbito das instituições da democracia formal. O golpe contra Dilma foi mais do que a destituição de uma presidenta eleita pelo voto, foi um golpe nas ilusões democráticas

---

<sup>21</sup> De acordo com Demier (2017, p. 65), a democracia blindada brasileira começou a ser produzida “ainda sob (e pela) ditadura bonapartista, medrou e institucionalizou-se nos governos tucanos de Fernando Henrique Cardoso, e foi lapidado pelo *transformismo petista* no poder”.

formadas pela lógica burguesa e pelos limites da institucionalidade de sua democracia, em que sua estrutura gera as ilusões necessárias à hegemonia burguesa (BRAZ, 2017).

O golpe foi acompanhado por um ódio de classe, um temor da proletarização, um conservadorismo comportamental que se alimenta de uma cultura política fascista que só se agravou após a retirada da presidente via formas institucionais da democracia burguesa (DEMIER, 2017; BRAZ, 2017). Acontece o que Neves (2016) chama de “onda participativa às avessas”, uma reação conservadora frente aos movimentos sociais que criminaliza a democracia<sup>22</sup>. Com base num moralismo sem precedentes “esses movimentos e ações coletivas reforçam uma cultura marcada por práticas antidemocráticas que enfatizam o clientelismo, o autoritarismo nas relações entre busca por direitos individuais” (NEVES, 2016, p. 25). Por consequência, desenvolve-se um ódio à democracia que tem por objeto de ódio a possibilidade da condição de igualdade, ainda que ela se configure apenas no aspecto jurídico-formal da democracia burguesa, o que ocasiona o abandono da política, a despolitização das questões e relações sociais (RANCIÈRE, 2014).

Braz (2017) afirma que esse contexto de reação conservadora e ataque às iniciativas democráticas acontece em decorrência de uma transição entre formas de hegemonia, ou seja, o golpe contra o governo petista se expressa para além de um ataque contra a democracia. Ele é uma estratégia da burguesia nacional de reatualizar seus mecanismos de consenso, instaurando uma nova hegemonia, na medida em que a forma hegemônica que estava posta não interessa mais às condições de reprodução do capitalismo. Acredita-se que a hegemonia atual vem se revestindo pela racionalidade política da neoliberalização voltada unicamente para os ganhos do mercado e para o neoconservadorismo comportamental e político que tem assolado o poder estatal. Exemplo claro é o fenômeno da bolsonarização<sup>23</sup> em que os elementos antiesquerdistas, antipetismo e de moral conservadora alimentados pelo

---

<sup>22</sup> A autora se apoia no conceito de democracia criminalizada cunhado por Jacques Rancière (2014).

<sup>23</sup> De acordo com Esther Solano (2019, p. 260) a “bolsonarização da sociedade é um fenômeno complexo e multifatorial que irrompeu nossa realidade com muita força. Elementos que são altamente corrosivos para a democracia, como a retórica antissistema e a instrumentalização dos anseios de renovação política, o louvor a uma justiça messiânica, o antipartidarismo, a visão do adversário político como inimigo a ser aniquilado, o antiintelectualismo, foram fundamentais na vitória de Bolsonaro. Uma candidatura construída na negação das diferenças e na exaltação de um pensamento único e brutalizado”.

golpe foram enraizados nas práticas sociais que levaram a figura de Jair Messias Bolsonaro a ser eleita à presidência (SOLANO, 2019).

Concluindo, o desafio para a democratização é muito mais profundo, tem como premissa a democratização permanente da cultura, política e economia escritas na ossatura e na raiz assimétrica do capitalismo. A atuação do Estado brasileiro há muito não respeita os marcos da democracia formal, com medidas inconstitucionais e decididas de cima para baixo a portas fechadas. Para enfrentar o autoritarismo e centralização do poder do Estado, promove-se o resgate da luta contínua e profunda por democratização, ainda que envolva a utilização de mecanismos inseridos na formalidade do regime político democrático do capitalismo.

#### 4 A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PARA A PESSOA IDOSA

O envelhecimento populacional é um fenômeno social que vem se expandindo mundialmente e provocando diferentes efeitos. No Brasil, a transição demográfica tem ganhado notoriedade nos últimos anos e, principalmente, na disputa pela entrada do tema na agenda política no sentido de incluir o envelhecimento no planejamento das políticas públicas. Conforme pesquisa realizada por Camarano, Kanso e Fernandes (2016) em 1980 a população brasileira possuía 7,2 milhões de pessoas idosas (6,1% da população total) e passou para 20,6 milhões em 2010 (11% do total de brasileiros). As autoras atribuem esse fator à alta taxa de natalidade nos anos de 1950 e à redução da taxa de mortalidade a partir dessa mesma década no país, o que chamaram de a transformação dos *baby boomers* em *elderly boomers*.

De acordo com dados mais atuais, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao realizar o acompanhamento do envelhecimento populacional, mostrou que a tendência tem se apresentado de forma contínua. Desde 2012 a população brasileira ganhou 4,8 milhões de pessoas idosas, alcançando 30,2 milhões em 2017, correspondendo a um crescimento de 18% em 2016 (IBGE, 2018). Esses dados fazem a pesquisa do IBGE afirmar que, a partir de 2010, o Brasil passou a obter um processo de envelhecimento populacional acelerado, em que passou a ter correspondência com o aumento da população idosa dos países mais desenvolvidos. A estimativa da pesquisa é de que em 2070 a proporção da população idosa brasileira supere o contingente de idosos desses países.

O quadro demográfico contribui para a disputa em torno da agenda política, com atenção maior do poder público e atuação da sociedade civil. Isso se se pensar que o envelhecimento no Brasil é marcado por uma raiz assentada em disparidades econômicas, sociais, políticas, regionais e culturais que determinam diferentes formas de envelhecer. A visibilidade da questão ganhou maior notoriedade a partir dos anos 2000, por isso, entra-se em concordância com Faleiros (2007, p. 36) ao afirmar que a transição acelerada do país foi

[...] silenciada social, política e culturalmente. Socialmente pela não fala sobre a velhice numa sociedade considerada de jovens e voltada para a exaltação da força e beleza física. Politicamente, o silêncio advinha em razão de mudanças nas políticas sociais com redução do papel do Estado em favorecimento do mercado e as reformas propostas traziam no seu bojo o corte de direitos sociais. [...] Culturalmente, a velhice pode ser silenciada pela discriminação e pelas violências.

Para que o envelhecimento se torne uma problemática social, com entrada na agenda política, concorda-se com o *Relatório de políticas para a terceira Idade nos 1990*, elaborado pela Associação Nacional de Gerontologia (ANG), ao considerar que “o valor de um problema social não pode ser medido apenas pela extensão percentual desse grupo no contexto da população total. Antes, se deve avaliar as condições de vida desse grupo, as ações na recuperação desse grupo populacional” (ANG, 1989). Nesse sentido, ainda que a transição demográfica acelerada seja o principal mecanismo de visibilidade da temática, pensar políticas para as pessoas idosas ultrapassa os quadros demográficos de um país.

O capítulo tem o intuito de abordar o quadro histórico da construção das políticas sociais para a população idosa, partindo da noção de que o envelhecimento é conferido como expressão da questão social no capitalismo. Assim, para se tornar questão social, essa expressão deve permear os moldes de exploração do capitalismo pelo trabalho, ter como base a atuação da classe trabalhadora que constrói as pautas e reivindicações e ser intermediada pelo Estado. Para tanto, as políticas sociais se apresentam como uma das principais formas de o Estado intervir sobre essa problemática, a partir do seu caráter conflituoso e contraditório. É necessário considerar as condições de vida desse segmento e reconhecê-los enquanto pessoas de direitos para alcançar políticas que viabilizem a materialização da participação integral da população idosa pelo exercício da cidadania. A explanação do capítulo é organizada por duas sessões, a primeira sobre a trajetória das políticas para a pessoa idosa e a segunda sobre as lutas sociais travadas para essa construção.

#### **4.1 A trajetória das políticas para a pessoa idosa no Brasil**

O tema do envelhecimento pode ser desenrolado por diferentes caminhos teóricos. Ao refletir sobre o significado de ser velho, geralmente, baseia-se nas representações sociais da velhice, isto é, sobre o papel da velhice criada a partir do imaginário social coletivo. E que imaginário é esse? Parte-se do entendimento de que a representação da velhice é construída a partir do processo histórico das relações sociais, pelas determinações econômicas, sociais, políticas e culturais desenvolvidas.

Os papéis sociais destinados à velhice sofreram e sofrem modificações históricas e culturais, principalmente com a passagem para o capitalismo, em que os velhos passam a ser representados apenas pelo declínio biológico identificado nos aspectos físicos, psicológicos e sociais, na medida em que a sociedade passa a viver em torno do valor da produtividade do trabalho. Beauvoir (1990) apresenta que os papéis sociais atribuídos à velhice são determinados pelos formatos de sociedade e os valores criados por ela. A autora francesa, em seu clássico estudo sobre a velhice, toma como recorte os aspectos biológicos, fisiológicos, culturais, econômicos e sociais para compreender o significado do *ser velho*. Aponta que não se deve construir uma imagem estática sobre a velhice, na medida em que ela é resultado prolongado de diferentes processos de vida. Assim, a velhice é heterogênea, por conceber a diversidade de experiências multideterminadas nesse momento da vida.

Com isso, trabalhar a velhice como um conceito torna-se uma tarefa complexa, se for levado em consideração que apenas a marca cronológica não constitui todas as particularidades de um coletivo diverso de pessoas que alcançaram determinada idade por processos diferentes, a partir de múltiplas determinações. Assim, as velhices são entendidas como resultados de múltiplas determinações do processo histórico na sociedade, bem como é um processo individual a partir do curso da vida de cada pessoa. Por isso, Beauvoir (1990) argumenta que a velhice deve ser lida como uma categoria social e, ao mesmo tempo, como um destino individual. O que deve sustentar a noção de que os processos de envelhecimento são heterogêneos e divergem a partir da materialidade das relações sociais e do curso de vida individual.

A abordagem sobre as velhices deve ser realizada com o pressuposto de que essa experiência é plural, levando em consideração os diferentes aspectos que constituíram o processo de envelhecimento, a relação da pessoa idosa com o outro e com a sociedade. As representações da velhice são transformadas a partir do momento em que são constituídas pelo processo histórico, que é permeado por novas determinações na realidade socioeconômica. Desse modo, reforça-se o argumento de que o imaginário social sobre a velhice é construído na materialidade das relações sociais.

Dessa maneira, o capítulo teve a pretensão de tentar desenvolver sobre a relação da velhice com as condições e determinações econômicas, políticas e sociais da sociedade para a produção nas representações da velhice, nas lutas sociais das pessoas idosas e na construção de políticas sociais para esse segmento. Para tanto,

é imperioso compreender a sua relação com o sistema capitalista, que tem determinado as condições necessárias para a produção de diferentes das velhices.

O desenvolvimento originário do capitalismo contribuiu para a construção de um imaginário negativo sobre a velhice, em que os corpos envelhecidos foram estigmatizados<sup>24</sup>, marcados pela baixa produtividade ou incapacidade para o trabalho. Dessa forma, ao tornar-se velho, o trabalhador perdia toda as particularidades que constituíam sua identidade social para ocupar o lugar de peso econômico à sociedade, na medida em que deixava de fazer parte do segmento populacional economicamente ativo.

Essa determinação deu base para Beauvoir (1990) afirmar que “a luta de classes determina a maneira pela qual um homem é surpreendido na velhice” (p. 17). E com isso, divide os diferentes processos de envelhecimento, separando o envelhecimento do trabalhador do envelhecimento dos detentores dos meios de produção. As disparidades entre as classes e a criação negativa da representação sobre a velhice condicionam a precarização dos processos de envelhecimento de tal forma que “a expressão “velho e pobre” constitui quase um pleonasma” (BEAUVOIR, 1990, p. 13).

Ao compreender que a sociedade dividida por classes subjugava a população idosa, e ignorava a precarização da vida na velhice, por se tornarem peso morto para o capital, o tema passou por um silenciamento compartilhado pelo corpo social, o que fez Beauvoir denunciar a existência de uma “conspiração do silêncio” sobre a velhice. O silêncio compartilhado colocou as pessoas idosas à margem da coletividade, da produção, do poder, da participação e dos bens materiais. Sobrando a elas as relações desenvolvidas no âmbito privado, principalmente na família. Por isso, “é a exploração dos trabalhadores, é a atomização da sociedade, é a miséria de uma cultura reservada a um mandarinato que conduzem a essas velhices desumanizadas” (BEAUVOIR, 1990, p. 14).

Considerando as determinações do capitalismo na produção de uma velhice precária e trágica, Teixeira (2008) apresenta o envelhecimento da classe trabalhadora

---

<sup>24</sup> Goffman (2004) discorre que a sociedade estabelece categorias sociais às pessoas que passam a se apresentar como expectativas normativas do que o outro deveria ser. Com isso, as pessoas que possuem atributos não correspondentes a essas expectativas são estigmatizadas por possuírem atributos depreciativos que são construídos pela afirmação da normalidade do outro. O estigma seria a conjugação entre atributos fora da norma e estereótipos sociais que configuram uma identidade social deteriorada.

como expressão da questão social, com base na exploração do capitalismo nos processos de trabalho e a incidência das lutas sociais na entrada do envelhecimento na agenda pública. A autora avalia que a questão social, estruturada nas relações entre trabalho e capitalismo, é indissociável do debate em torno do tempo do trabalhador, tendo em vista o desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo e sua forma de dominação do tempo de trabalho e de vida. Implica diretamente nas formas de envelhecer das classes subalternas por processos de precarização do trabalho, subordinação e subtração do tempo de vida.

Nesse sentido, a autora desenvolve que o sistema de produção capitalista reduz o trabalhador à sua força de trabalho, pela imposição de uma sociedade que se baseia na ditadura do trabalho abstrato. Levando em consideração que o trabalho abstrato se configura por seu caráter quantitativo no sistema de produtividade capitalista, pelo dispêndio de força de trabalho humana e fisiológica, com a finalidade de criar valor-de-troca para a mercadoria (MARX, 2012). De acordo com Marx (2012), a determinação do valor-de-troca é baseada no tempo de duração do dispêndio de força humana ou na quantidade do trabalho realizado. Esse valor é formado pelo tempo de trabalho socialmente necessário, que passa a ser acelerado no sentido de gerar mais valor ao capital, pois “o valor relativo, medido pelo tempo de trabalho, é, fatalmente, a fórmula da escravidão moderna” (MARX, 1985, p. 56). O capitalismo instaura um processo de trabalho que ultrapassa a satisfação das necessidades humanas para subsidiar os interesses da classe que detém os meios de produção do trabalho.

Teixeira (2008) assume que o tempo do trabalhador destinado à produção de trabalho abstrato torna-se também tempo abstrato. Isto é, “a vida se restringe ao trabalho, à aceleração do tempo socialmente necessário à produção” (TEIXEIRA, 2008, p. 72). O trabalhador possui seu tempo de vida subtraído para gerar valor de troca, o que faz a autora argumentar que o tempo no capitalismo é um mecanismo de controle social com caráter coercitivo, que é imposto de uma classe sobre a outra. O tempo se torna sinônimo de controle do sistema de exploração-dominação do capitalismo. Por isso, concorda-se com a afirmação de Marx ao concluir que na forma de produção do capitalismo o “tempo é tudo, o homem não é nada – quando muito, é carcaça do tempo”<sup>25</sup> (MARX, 1985, p. 58). Assim,

---

<sup>25</sup> A citação completa faz referência a uma discussão que Marx travou com Proudhon acerca do significado do tempo na qualidade de valor do trabalho. Nesse sentido, o autor postula que “tomar

O capitalismo, através do controle das práticas temporais, espaciais e dos meios de produção, aloca e realoca o tempo de vida do trabalhador ou o tempo social, redefinido pelas necessidades reprodutivas ampliadas do capital, seja enquanto tempo de trabalho, “tempo livre” ou tempo de envelhecer. Constituindo o envelhecimento do trabalho, enquanto tempo de vida, objeto de controle social e de fonte de experiências negativas com essa perspectiva de tempo, que associado às desvalorizações sociais (em função do valor econômico dos indivíduos), à pobreza e às restrições físicas e sociais, configuram parte dos problemas que essa classe enfrenta na velhice (TEIXEIRA, 2008, p. 57).

Conclui-se que o envelhecimento do trabalhador é expressão da questão social, considerando que a questão social é conformada pela relação dialética dos aspectos estruturais e superestruturais, que se desenvolvem nas lutas sociais para alcançar a cena pública, tornar a questão visível e demandar a entrada da problemática na agenda política. Em acordo com a perspectiva de Yamamoto (2001) ao salientar que a questão social se constitui para além da esfera de produção, da relação de exploração do capital e trabalho no capitalismo, pois a questão social também é formada pelas assimetrias políticas, sociais e culturais desse sistema.

Por isso, para o envelhecimento do trabalhador se tornar uma questão pública, é necessário a atuação de sujeitos coletivos por lutas sociais que adentrem a agenda política. A questão social, ao passar para a esfera pública, demanda necessariamente da intermediação do Estado (IAMAMOTO, 2001). Assim, a questão social se torna socialmente uma questão quando marca a entrada da classe trabalhadora no cenário político, pelo processo de consciência e luta que ultrapassa a relação privada do capital e trabalho, elevando-a para a cena pública com a reivindicação de direitos intermediados pelo Estado.

Com isso, para apresentar o envelhecimento como uma expressão da questão social no capitalismo, é necessário destacar as lutas sociais, os embates políticos e as respostas do Estado, que se materializaram principalmente na garantia de direitos e pelas políticas sociais. Isto é, torna-se fundamental destacar o momento em que a

---

apenas a quantidade de trabalho como medida de valor, sem levar em conta a qualidade, supõe que o trabalho simples se tornou o fulcro da indústria. Supõe que os trabalhos são equalizados pela subordinação do homem à máquina ou pela divisão extrema do trabalho; supõe que os homens se apagam diante do trabalho; supõe que o movimento pêndulo tornou-se a exata medida da atividade relativa de dois operários, da mesma maneira que o é da velocidade de duas locomotivas. Então, não há porque dizer que uma hora de um homem equivale a uma hora de outro homem; deve-se dizer que um homem de uma hora vale tanto como outro homem de uma hora. O tempo é tudo, o homem não é nada – quando muito, é a carcaça do tempo. Não se discute qualidade. A quantidade decide tudo: hora por hora, jornada por jornada. Mas esta equalização do trabalho não resulta da justiça eterna do Sr. Proudhon; muito simplesmente, é um fato da indústria moderna” (MARX, 1985, pp. 57-58)

velhice deixa de ser apenas uma questão resolvida no âmbito privado e compreender a partir das lutas sociais o envolvimento da atuação do Estado no reconhecimento dessa temática e criação de políticas sociais. Posto que as políticas sociais “participam das estratégias de mediação entre Estado e sociedade, situando-se dentro do repertório de respostas a serem mobilizadas para fazer face às expressões da questão social” (RAICHELIS, 1998, p. 86).

De acordo com Pereira-Pereira (2009) as políticas sociais são essencialmente contraditórias e conflituosas, com a possibilidade de atender demandas tanto da classe trabalhadora, dando respostas às reivindicações sociais, quanto aos interesses do capital, fortalecendo seu domínio político. Elas podem, a partir desse olhar, ser instauradas como resultado da atuação dos sujeitos coletivos históricos que possibilitam, por via dos direitos sociais, que sejam asseguradas condições mais dignas de sobrevivência. E ainda assim continuam circunscritas na reprodução ampliada do capitalismo quando atuam na recomposição da força de trabalho (BOSCHETTI, 2016). Assim, concorda-se com Pereira-Pereira (2009), ao apresentar que a política social é constituída por conflitos de interesses e disputas de projetos políticos<sup>26</sup> e societários.

Ao compreender que a intermediação das demandas antagônicas forjadas nas desigualdades do capitalismo é realizada necessariamente pelo Estado, a autora postula que a política social é resultado da relação entre Estado e sociedade no capitalismo, na disputa de interesses distintos realizada pela atuação de diferentes sujeitos coletivos. Dessa forma, Pereira-Pereira (2009) apresenta que a política social é uma espécie do gênero da política pública. Por política pública, a autora entende aquilo que se constitui como uma coisa pública, de todos, ou seja, está para além da esfera do Estado, uma vez que incorpora decisões e demandas estatais e privadas que se tornam ações públicas. O caráter público da política vai qualificar a política social com o intuito de dar o sentido de universalidade, o que leva a autora afirmar que esse entendimento deve ser utilizado na medida em que se acredita que ela pode gerar mudanças na realidade concreta.

Nesse sentido, a política social deve ser entendida para além da tomada de decisões, ela envolve a relação de diferentes forças, sujeitos e interesses. Por

---

<sup>26</sup> Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 39) consideram que os projetos políticos carregam “a afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações dos sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses”.

consequência, é constituída por processos contraditórios e conflituosos como resultado da “relação dialeticamente contraditória entre *estrutura e história* e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre *capital x trabalho*, *Estado x sociedade*, e princípios da *liberdade e igualdade* que regem os direitos da cidadania” (PEREIRA-PEREIRA, 2009, p. 166, grifos da autora).

Assim, pode-se afirmar que a construção de direitos e políticas para as pessoas idosas foram resultado das correlações de forças conflituosas e contraditórias que se desenvolveram no movimento histórico do país estabelecendo a relação entre Estado e sociedade, capital e trabalho, estrutura e superestruturas. As políticas sociais construídas no âmbito do Estado brasileiro se desenvolveram a partir das lutas sociais, resultado da dinâmica entre concessão e conquista. Segundo Teixeira (2008), a problemática da pessoa idosa alcança a cena pública a partir das lutas operárias, lutas em torno do trabalho ao reivindicarem melhores condições para tal. A construção dos direitos das pessoas idosas ligada às relações de trabalho, principalmente por políticas previdenciárias, forjou por muitos anos a trajetória das conquistas sociais desse segmento.

Esse processo acontece com o movimento de mudança no trato das expressões da questão social, em que o Estado passa a intermediar as demandas sociais. Até então, o tratamento dado às pessoas idosas era transpassado pela atuação das igrejas e organizações filantrópicas da sociedade civil. O atendimento a esse segmento percorreu uma trajetória de forte assistencialismo com caráter caritativo, destinado aos idosos mais necessitados. Uma das principais ações ocorria pelas Santas Casas, criadas ainda no período colonial. No final do século XIX e início do século XX, começaram a se desenhar as primeiras movimentações e lutas dos trabalhadores em busca de direitos e respostas do Estado, no processo de transição para o capitalismo no país. As reivindicações eram em torno das condições de trabalho, e a questão da pessoa idosa entra na agenda social das reivindicações de forma secundária, na medida em que buscavam proteção desses trabalhadores ao envelhecerem.

Em 1888, a luta dos trabalhadores do Correio conseguiu conquistar o direito à aposentadoria dessa categoria profissional. Depois, outras categorias conseguiram a partir da organização e mobilização dos trabalhadores. O início do século XX foi marcado pela organização dos trabalhadores que se manifestavam em busca de melhores condições de trabalho e garantias pela forma de seguros, como a

aposentadoria. Nesse período, foram desencadeadas muitas greves gerais (1905, 1907, 1917 e 1919), que eram respondidas com repressão (TEIXEIRA, 2008). A questão social no Brasil até o momento era rebatida como caso de polícia para a manutenção da ordem (IANNI, 1992). Assim, a formação do Estado brasileiro se deu pela via da negligência e ausência no atendimento às temáticas sociais. Teixeira (2008) apresenta que as formas de garantir seguros mínimos partiram das ações de mutualidade e solidariedade entre os próprios trabalhadores, e depois dos empresários, com a formação das caixas de aposentadorias e pensões a partir da contribuição por cotizações. A autora aponta que esse movimento, que vai até 1930, marca o início da alteração do tratamento da questão social no Brasil que passou a acatar algumas demandas dos movimentos dos trabalhadores e ser influenciado pelas políticas de seguro social de outros países.

Em 1919 o Estado regulamentou a Lei de Acidentes do trabalho<sup>27</sup>, que legislava sobre a garantia da segurança ao trabalhador, por indenizações pagas pelos empregadores. Em 1923 foi criada a Lei Elói Chaves<sup>28</sup>, que instituía as famosas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS) a todos os trabalhadores ferroviários. A legislação estabelecia a contribuição obrigatória do trabalhador e do empresário, também previa assistência à saúde para os trabalhadores ou família em caso de doença, medicamentos com preços reduzidos, aposentadoria e pensão por morte aos familiares. Em 1926, as CAPS se estenderam às empresas de navegação marítima ou fluvial e empresas dos portos pelo decreto legislativo nº 5.109 de 1926. O decreto-lei também ampliou o entendimento do que seria trabalhador ferroviário, agregando professores, médicos, farmacêuticos, administradores, entre outros profissionais. Silva (2011) apresenta que a partir da instituição da Lei Elói Chaves foram criadas derivações desta lei para outras categorias profissionais (telégrafos, aviários, entre outros), e que essa legislação foi

[...] instituída em um contexto de lutas da classe trabalhadora em reação às precárias condições de vida e trabalho, além de constituir um incentivo ao trabalho, destinaram-se a cumprir a função de conter os conflitos sociais, que avolumavam nos anos que antecederam e na década de 1920 (SILVA, 2011, p. 166).

---

<sup>27</sup> Decreto do Poder Legislativo nº 3.724 de 1919.

<sup>28</sup> Decreto do Poder Legislativo nº 4.682 de 1923.

É possível afirmar que os alcances conquistados na época foram em resposta às lutas sociais referentes aos direitos trabalhistas. E mesmo que não fossem demandas específicas e direcionadas às pessoas idosas, as garantias incorporadas parcialmente à legislação brasileira foram avanços no tocante ao envelhecimento do trabalhador, considerando os limites dos decretos que se referiam apenas a categorias profissionais específicas e estabeleciam a condicionalidade do trabalho formal. É apenas a partir da década de 1930 que a proteção social pública no país começa a germinar com efeito das organizações trabalhistas. A política previdenciária é o seu principal embrião, tendo por base as iniciativas das CAPS. Behring e Boschetti (2011) apontam que essas legislações, mais do que respostas às demandas dos trabalhadores, configuraram-se essencialmente como estratégicas à economia exportadora da época, tendo em vista que as categorias profissionais que protagonizaram o atendimento pelas CAPS eram ferroviários, marítimos e portuários, essenciais para a circulação das mercadorias. As autoras sinalizam que

O fundamental, nesse contexto do final do século XIX e início do século XX, é compreender que nosso liberalismo à brasileira não comportava a questão dos direitos sociais, que foram incorporados sob pressão dos trabalhadores e com fortes dificuldades para sua implementação e garantia efetiva. Essa situação começa a se alterar nos anos 1920 e sofrerá mudanças substanciais a partir dos anos 1930. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 81)

Silva (2011) aponta que a partir da década de 1930, com a entrada do governo de Getúlio Vargas, é iniciado um processo de atender, ainda que minimamente, às demandas dos trabalhadores como forma de contenção das lutas sociais e de cooptação das lideranças políticas, criando posteriormente a filiação e regulação dos sindicatos ao Estado. Behring e Boschetti (2011) acrescentam à análise da época a incidência do cenário econômico mundial, que estava passando pela grande crise econômica deflagrada no ano de 1929. Para as autoras, o cenário internacional influencia a economia brasileira e muda a correlação de forças entre as classes dominantes. Vargas teve papel importante nessa correlação de forças, devido a sua tentativa de atuar na conciliação entre as oligarquias agroexportadoras e industriais, com regulação das organizações trabalhistas urbanas e instituição das legislações trabalhistas.

Nesse sentido, Silva (2011) indica que esse período, recheado de contradições, foi um marco na produção de legislações trabalhistas e previdenciárias, com maior atuação do Estado em busca de legitimidade política pelos trabalhadores urbanos. Em

1930 foi criado o Ministério do Trabalho e em 1932 a carteira de trabalho, a qual, de acordo com Behring e Boschetti (2011), estabelecia o *status* de cidadania aos trabalhadores. Em 1933, o governo da época criou os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS), o primeiro destinou-se aos ferroviários e depois foram estendidos a outras categorias profissionais. Como resultado, as CAPS, que eram de responsabilidade dos empregados e empregadores civis, foram sumindo com o passar do tempo. Pode-se considerar que as legislações conquistadas, até então, além de limitadas ao trabalho formal e urbano, reforçavam a fragmentação dos benefícios e as lutas sociais por categoria profissional.

A população idosa era assistida pelo Estado na medida em que a velhice estava incorporada nas lutas operárias pela reivindicação de aposentadorias. No entanto, os direitos estabelecidos pelo Estado não se destinavam às necessidades específicas da população idosa, eram remetidos aos trabalhadores formais urbanos que, por contribuições, conseguiram alcançar o direito do seguro à aposentadoria quando envelhecessem. As cartas constitucionais da época reforçam esse argumento. A Constituição Federal (CF) de 1934, por exemplo, instituía o direito previdenciário aos trabalhadores da cidade a favor da velhice e outras condições, pela contribuição da União, a empregadores e empregados. A constituição de 1937 enfatiza esse direito ao garantir seguros de velhice ao trabalhador urbano na parte do texto que se referia às legislações do trabalho.

As pessoas idosas que trabalhavam no âmbito rural ou as que não trabalhavam de carteira assinada, por não contribuírem com a previdência social, não possuíam o benefício previdenciário na velhice. Restava ao grupo contar com ações assistencialistas, filantrópicas e caritativas. Essas ações eram protagonizadas pela sociedade civil, mas principalmente, pelas Igrejas. Percebe-se que os direitos das pessoas idosas no Brasil foram travados pela relação trabalhista e pela benemerência. Em 1942, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>29</sup>, instituição de caráter filantrópico que organizava as ações assistencialistas públicas e privadas, em que o Estado era apenas o articulador. As instituições eram presididas pelas primeiras-damas. Teixeira (2008) pontua que

[...] mesmo com a intervenção pública, a assistência social mantém as ações travestidas de ajuda, sempre relacionada ao “mérito da necessidade” e não ao “direito do cidadão”, pois se dirige aos subcidadãos; não recebe nem o

---

<sup>29</sup> Criada pelo decreto-lei nº 4.830 de 1942.

cunho de salário indireto ou de composição do valor da força de trabalho, pois se destina aos destituídos, aos “não-rentáveis”, aos “invisíveis” que representam apenas fatores de custos” (p. 161).

Em 1945, Getúlio Vargas sai do poder exercido por trinta anos, dando abertura democrática ao país. Os anos de 1937 a 1945 foram conhecidos como ditadura Vargas, em que foi instituído o “Estado novo”. O período de autoritarismo foi apregoadado como reação a um possível “perigo comunista” tomar conta do país. Essa época foi demarcada pelo arrefecimento das lutas sociais que eram contidas com repressão, ao passo em que eram estabelecidas legislações trabalhistas para alcançar legitimidade e contenção frente aos trabalhadores.

Raichelis apresenta que, nesse momento, as políticas sociais são expandidas dentro do padrão direcionado por seu caráter “*seletivo* (no plano dos beneficiários), *heterogêneo* (no plano dos benefícios) e *fragmentado* (no plano institucional e financeiro)” (1998, p. 91, grifos autora). O período foi marcado por uma nova institucionalidade das políticas sociais. A abertura democrática também resulta em uma nova constituição. A CF de 1946, no tocante aos direitos dos idosos, reforçava a ideia de velhice atrelada apenas aos trabalhadores formais. Mas o texto constitucional retrocedeu quando apontava garantir benefícios previdenciários aos trabalhadores “contra às consequências da velhice”, ao lado da morte, invalidez e doença. Tratando dessas questões como equivalentes entre si e reforçando a representação negativa da velhice como inválida e incapaz.

Com a saída de Vargas do poder e o alcance de determinado amadurecimento do processo de industrialização, urbanização e das organizações da classe trabalhadora, Behring e Boschetti (2011) apontam que existiu uma forte disputa de projetos e interesses distintos, com aprofundamento da luta de classes, o que sinalizou o produto da constituição de 1946 como uma das mais democráticas da história do Brasil. Para as autoras, esse período vai até 1964 e é marcado pela fragmentação das classes dominantes no país. O período da ditadura militar, iniciado em 1964, emerge novamente pela possibilidade de um “perigo comunista”, atrelado às disputas dos projetos nacional-desenvolvimentista, defendido pela esquerda da época, e ao desenvolvimento do país articulado ao capital estrangeiro. O golpe militar estava a serviço do segundo projeto mencionado (BEHRING E BOSCHETTI, 2011).

O momento histórico marcou a história do país por vinte anos, desenhado pela centralização burocrática, autoritarismo, violência e pela abertura para o investimento

do capital internacional no país. Circunscrito pela destituição dos direitos políticos de organização e expressão popular, a fase ditatorial tentou garantir formas de conter as lutas sociais e buscar legitimidade pública. Para tanto, foi nesse período histórico que as políticas sociais possuíram um histórico de expansão “lenta e seletiva, marcada por alguns aperfeiçoamentos institucionais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 110) e começaram a ser sistematizadas pelo Estado centralizador. De acordo com Raichelis, os governos da ditadura cristalizam o sistema das políticas sociais “nos moldes do autoritarismo e da *tecnificação* da questão social, fincando o padrão de consolidação institucional pelo qual a expansão desse sistema se desenvolverá até finais da década de 70, quando revelará sinais de esgotamento e crise” (1998, pp. 91-92, grifos da autora).

Teixeira (2008) apresenta que é no cenário contrário às lutas sociais e à forma de organização das classes e grupos sociais que o sistema de proteção social público se expande. A autora expõe que a população idosa foi incluída na assistência previdenciária e assegurada pela política de assistência. Em 1967 foi promulgada a CF que presumia previdência em caso de velhice e garantia dos direitos à saúde (sanitária, hospitalar e preventiva), bem como outras políticas. Em 1974 a assistência à pessoa idosa passa a ser administrada pelo então sistema previdenciário, que foi reestruturado, passando a se chamar Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o qual centralizou as ações. A assistência era ofertada pelo Programa de Atenção ao Idoso (PAI), que passa a ser administrado pela LBA em 1977 e é reestruturado em 1987, sob o nome de Projeto de Apoio à Pessoa Idosa (PAPI). Ainda em 1974, é promulgada a lei nº 6.179, que instituiu a inclusão de pessoas maiores de 70 anos e “inválidos” ao recebimento de assistência previdenciária, desde que já tivessem trabalhado formalmente por no mínimo um ano. Essa lei estabelecia o recebimento de uma renda mensal vitalícia (RMV) a essas pessoas, desde que não possuíssem renda e não possuíssem outros meios de sustento.

Não obstante, Teixeira (2008) salienta que essas medidas não tinham como objetivo romper com o caráter conservador da assistência social no país. Behring e Boschetti (2011) sinalizam que as políticas sociais do período ditatorial possuíam caráter tecnocrata e conservador. As autoras também demonstram que, na mesma medida em que as políticas sociais foram minimamente ampliadas, as políticas de educação, saúde e previdência também tiveram ampliação na oferta pelo mercado privado, em que o seu acesso era destinado apenas às pessoas que podiam pagar.

A década de 1970 foi coberta por contradições, ampliação das políticas sociais, crise econômica mundial, crise política no país e o crescimento econômico no país, que é iniciado na década de 1960 e vai até aproximadamente o início dos anos 1970.

Mesmo com a expansão das políticas sociais, as ações públicas destinadas às pessoas idosas eram dispersas e centralizadas nas políticas vinculadas ao trabalho formal e ao assistencialismo. A década de 1970, além de ser marcada pela crise orgânica do capital, foi enfática no tocante ao aparecimento de novos sujeitos políticos em cena. Muitas organizações da sociedade civil, descontentes com o cenário geral do país, emergem no cenário político no processo de distensão da ditadura militar. Com isso, as organizações políticas também passam a incorporar demandas sobre o processo de envelhecimento. É nesse período que o Serviço Social do Comércio (SESC)<sup>30</sup>, criado em 1946, passa a desenvolver importantes ações para pensar o envelhecimento na sociedade brasileira.

O SESC foi a organização pioneira com o trabalho social para a população idosa desde 1963. Na década de 1970, o SESC passa a desenvolver ações sistemáticas relacionadas ao tema do envelhecimento, tratando de questões como a convivência e lazer das pessoas idosas. A organização patronal passa a ser influenciada fortemente pela Gerontologia Internacional e foi fundamental para abrir caminho na construção da gerontologia no Brasil. O SESC teve papel imprescindível na trajetória dos direitos da pessoa idosa no país, na medida em que protagonizou a organização de vários encontros nacionais e regionais com temas voltados para a construção de políticas para a pessoa idosa, levando essa questão a público na tentativa de mobilizar a opinião da sociedade sobre a temática (TEIXEIRA, 2008). Nesse sentido, o SESC contribuiu, principalmente, para dar visibilidade à questão do envelhecimento e levar o tema para uma discussão pública, demandando a intervenção do Estado e das empresas privadas.

As demandas impulsionadas pelo SESC resultaram, à época, em várias publicações e documentos gerados pelos encontros e seminários organizados com o fim de promover reflexões sobre a política e a condição da pessoa idosa no Brasil. Teixeira (2008) afirma que as produções e encontros do SESC marcaram a história dos movimentos sociais da pessoa idosa, na medida em que conseguiam levar o tema

---

<sup>30</sup> De acordo com Teixeira (2008, p. 216) “o SESC é uma instituição patronal, o qual está articulado com os interesses empresariais de onde saem às contribuições para manter a instituição, e as diretrizes do trabalho social”.

a público. Mesmo considerando os avanços e a importância do SESC para mobilizar a opinião da sociedade, do Estado e das empresas sobre a necessidade de intervir sobre a temática, a autora acredita que a organização civil possuiu um papel contraditório na construção de políticas para a pessoa idosa, pois

Influenciaram o formato das políticas sociais dirigidas para esse segmento e introduziram no interior do movimento reivindicativo dos idosos a defesa de um modelo de fazer política social que nega os direitos sociais pelos quais eles lutam, ao remetê-los para o âmbito da sociedade civil, no trabalho filantrópico e voluntário, desresponsabilizando o Estado pelo atendimento das refrações da questão social, mas compatível com a ideologia liberal que rege os ideais e as ações dessa organização patronal (TEIXEIRA, 2008, p. 177).

Além das iniciativas do SESC, a década de 1970 também foi marcada pela participação ativa de outras organizações civis que discutiram a questão do envelhecimento dentro do campo da gerontologia. A Sociedade Brasileira de Gerontologia e Geriatria (SBGG), por exemplo, criada em 1961<sup>31</sup>, passa a organizar congressos em diferentes estados do país para tratar publicamente de temas relacionados à população idosa e ao aumento populacional desse segmento, que começava a se alastrar. Conforme Teixeira (2008), as discussões da SBGG também sofriam forte influência da gerontologia internacional. Esse apontamento deve ser entendido a partir da excelente contribuição de Haddad (2016) quando a autora sinaliza os ideólogos da velhice dentro do campo da geriatria e gerontologia, ou seja, dentro do saber técnico e especialista do envelhecimento, na medida em que esses saberes se apresentam como experts e produtores de uma ideologia da velhice, a qual deve ser apresentada de forma autônoma e independente.

Haddad (2016) apresenta a construção de uma ideologia da velhice, problematizando a transformação da pessoa idosa, dos velhos, em objeto de saber, em detrimento da sua identidade coletiva e social. Com isso, os técnicos, gerontólogos e geriatras se expressam como os detentores do saber e formulam propostas e caminhos a serem seguidos para lidar com a problemática do envelhecimento. Ainda segundo a autora – que elabora seu argumento com base em estudos gerontológicos, discursos públicos e entrevistas dos experts da velhice –, essas propostas são divididas a partir da 1) exaltação do trabalho na velhice, no sentido de estimular a produtividade da pessoa idosa no mercado de trabalho, produtividade essa que

---

<sup>31</sup> Inicialmente a SBGG foi organizada em torno apenas da geriatria. Em 1978, a gerontologia passa a fazer parte da organização.

deve ser entendida como uma prática terapêutica ao envelhecimento; 2) da relação familiar, em que esse vínculo deve ser fortalecido como instituição primária no atendimento das necessidades da pessoa idosa; e 3) da educação, pela formulação da “pedagogia da velhice”, em que os velhos e velhas devem aprender a envelhecer adequadamente. É constituído um receituário gerontológico sobre as medidas que devem ser tomadas para o envelhecimento não ser encarado como um problema. Cria-se um conjunto de representações da velhice baseado em um discurso fetichista que oculta a base real de uma velhice trágica, nas palavras da autora

As representações sobre a velhice criadas pela geriatria-gerontologia, produtoras intelectuais do discurso competente sobre a velhice, são ideias da classe dominante, não passando, portanto, de expressão ideal das relações materiais dominantes; as representações sobre a velhice são parte da realidade, são reflexos das relações, processos e estruturas do capitalismo (HADDAD, 2016, p. 91)

O receituário da velhice criado pelo saber geriatra e gerontólogo atua em conformidade com as determinações do capitalismo e corrobora com essa forma de dominação, dado que cria um discurso baseado na adequação e nas escolhas individuais das pessoas idosas. Isso quando postulam a educação, a família e o trabalho como pilares de transformação da velhice trágica em velhice produtiva. Para tanto, os ideólogos da velhice descartam as condições materiais que constituem essa tragédia ao envelhecer quando desconsideram a exploração e precarização do trabalho, além de tratarem a educação de forma messiânica e romantizarem as relações familiares. Por isso, Haddad (2016) considera que as prescrições dos ideólogos da velhice corroboram com a dominação capitalista, tendo em vista que atuam para a reorganização de comportamentos da sociedade e das pessoas idosas, levando-as a fazerem “escolhas” que ajudem a preservação do corpo e saúde, ao passo em que impulsionam o trabalho na velhice como terapia, e a atuação da família como primeira instância de atendimento. Por isso, “a gerontologia e a geriatria se propõem a exercer o monopólio da velhice, lutando pela saúde do “corpo capitalista”, defendendo a ideologia capitalista do homem sadio, do homem produtivo” (HADDAD, 2016, p. 107).

Entretanto, é necessário apontar as contradições que englobam esse discurso: a ideologia da velhice também atua para romper com o imaginário social negativo sobre as pessoas idosas, entendidas como incapazes e inválidas à vida em sociedade, mesmo que ela também compactue com a criação de novos papéis sociais

que sejam necessários ao capital. É nesse sentido que o pensamento gerontológico é assumido pelas organizações da sociedade civil, que passam a atuar na construção de políticas para as pessoas idosas, na formação e mobilização de uma nova opinião pública sobre a temática. Assim, além do protagonismo do SESC e da influência da SBGG, surgem novas organizações que difundem o discurso gerontológico a partir da década de 1970, como o Movimento Pró-Idosos (MOPI), em 1972, e, posteriormente, a Associação Cearense Pró-idosos (ACEPI), em 1977.

A emersão das entidades e organizações da sociedade civil ocorre no sentido de difundir uma nova concepção sobre a velhice, tornando essa questão pública e de preocupação coletiva, além de levar em consideração o aumento populacional das pessoas idosas, o que acarretava em preocupações socioeconômicas na época. O quadro populacional passou de 1,6 milhões do total da população com mais de 60 anos em 1940 para o montante de 4,7 milhões em 1970 (IPEA, 2009). A atuação da sociedade civil sob influência da gerontologia internacional, que já se encontrava mais consolidada nos países desenvolvidos pelo início da transição demográfica mais lenta, obteve papel essencial na construção de políticas públicas, dado que atuaram como aliança articuladora entre as instituições estatais e civis na criação de novas representações da velhice, que serviram como uma luva para as necessidades do capitalismo.

Novas iniciativas estatais aparecem articuladas a esse movimento, em 1973 o Ministério da Previdência Social (MPS) realiza um “diagnóstico” sobre a população idosa que demonstra o aumento populacional. Em 1975, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) subsidia financeiramente o acontecimento de três seminários regionais nas cidades de São Paulo, Fortaleza e Belo Horizonte para tratar da temática do envelhecimento, com o tema “A situação do idoso no país”, que resultaram na construção do seminário nacional em Brasília com tema “Estratégias de Política Social para o Idoso no Brasil” (TEIXEIRA, 2008). Esses seminários geraram como conclusão um documento intitulado “O Idoso na Sociedade Brasileira: diagnóstico preliminar” e realizado pelo MPAS em 1976, delimitando algumas propostas como principais ações para aquele momento, quais sejam: mobilizar a rede comunitária pensando no fortalecimento do vínculo da pessoa idosa com a família; revisar os critérios para transferência de recursos públicos às entidades civis que abrigam pessoas idosas; saúde médica especializada; revisar a política de previdência social e ações voltadas para a preparação da aposentadoria; formar um

quadro de recursos humanos para atender pessoas idosas, e realizar estudos e produções que analisem a situação do idoso no país (CAMARANO, 2016).

De acordo com Teixeira (2008), mesmo que esse documento seja um avanço ao reconhecer as problemáticas que estão em torno do envelhecimento, ele visa atuar mais na perspectiva cultural da temática, com o objetivo de incidir sobre a estigmatização e marginalização da pessoa idosa. Por isso, a autora considera que elencar essas estratégias de ação que tratam sobre integração e combate aos preconceitos sobre a pessoa idosa é estratégico para o Estado, por estabelecer apenas mudanças culturais e tratarem-se de “soluções de baixo custo, com trabalho voluntário e com participação das entidades sociais privadas” (TEIXEIRA, 2008, p. 168). Ainda conforme a autora, em 1977 o MPAS estabeleceu a “Política Social do Idoso”, que não foi implementada, com a retórica de que possuía um conteúdo genérico e apenas orientador. Esse cenário de poucas ações interventivas, mas de publicização da temática do envelhecimento, desencadeia na centralização da atuação dos serviços nas organizações da sociedade civil.

Outro fator que passa a influir de forma mais incisiva no cenário nacional e nas lutas sociais em torno do envelhecimento são os documentos internacionais produzidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Como já apontado, a gerontologia brasileira é baseada nas prerrogativas da gerontologia internacional, que se tornou grande articuladora do pensamento hegemônico mundial sobre os caminhos do envelhecimento adequado à produção e ao Estado capitalista. A gerontologia internacional passa a ter influência no Brasil durante a década de 1970, mas é realmente absorvida na década de 1980, após o evento marcante organizado pela ONU.

Em 1982, a ONU realizou a primeira Assembleia Mundial sobre Envelhecimento (AME), convocada em 1978 pela Resolução 33/52, que aconteceu na cidade de Viena, Áustria. Essa assembleia foi a primeira ação internacional para dialogar sobre o envelhecimento a nível mundial. No entanto, as recomendações que resultaram no Plano de Ação Internacional sobre Envelhecimento (PAIE) se destinavam à realidade dos países desenvolvidos, com orientações centralizadas em políticas associadas ao trabalho, por ter como cerne da sua preocupação a economia desses países. As discussões na assembleia se pautaram em sete eixos e produziram 62 recomendações aos países signatários, entre eles, o Brasil. O evento mundial e a publicação do PAIE foram umas das primeiras iniciativas internacionais a darem

visibilidade à problemática do envelhecimento em âmbito internacional. Anterior a esse acontecimento, apenas a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 destaca a necessidade de garantir a proteção e não discriminação de qualquer ser humano, e, sobre envelhecimento, destaca-se o artigo 25, quando aponta os direitos fundamentais em casos de velhice.

Fato é que a partir da crise de hegemonia deflagrada na década de 1980 e do início da abertura democrática no país, com o enfraquecimento político e perda de legitimidade da ditadura militar, as organizações da sociedade civil e o debate dos direitos humanos ganharam maior visibilidade no país. A influência das normativas internacionais, bem como o processo de democratização do país, permitiu avançar o debate em torno da perspectiva de direitos para esse segmento, possibilitando dar visibilidade às demandas da sociedade civil e à discussão sobre direitos humanos no âmbito do Estado. Com isso, o processo da Assembleia Constituinte foi estratégico por ter possibilitado diferentes segmentos da sociedade civil a vocalizarem suas demandas em participação.

#### **4.2 As lutas sociais na construção da Política Nacional do Idoso e Estatuto do Idoso**

A problemática do envelhecimento ganha maior notoriedade pela atuação das instituições civis como o SESC e a SBGG e pela atuação do MOPI e da ACEPI na década de 1970. Em 1980, as pautas das pessoas idosas são incorporadas por outras organizações sociais que entram em estado de ebulição com o processo de democratização. Nesse período, também são somadas às lutas por direitos das pessoas idosas tanto a atuação do movimento de aposentados e pensionistas, que passaram a se organizar pela Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP) a partir de 1985 – esse movimento já existia, mas ganhou um corpo organizacional mais contundente nesse período –, quanto a atuação da Associação Nacional de Gerontologia (ANG), fundada em 1982.

Com a transição democrática, foi inaugurado o processo constituinte, com ampla participação de diferentes segmentos da sociedade, chamado de Assembleia Nacional Constituinte (ANC). A ANC foi permeada por contradições, tensionamentos e conflitos de interesses, na medida em que possuía uma participação heterogênea

da sociedade civil e governo. De acordo com Teixeira (2008), a organização dos aposentados e pensionistas na Constituinte foi muito forte, conseguindo alcançar grande nível de organização e mobilização nas reivindicações para o Estado, configurando o segundo maior *lobby* da ANC, atrás apenas da União Democrática Ruralista (UDR).

A CF de 1988 foi resultado do processo participativo heterogêneo da ANC. A nova carta constitucional foi marcante no que tange à responsabilização do Estado frente às expressões da questão social, a demarcação dos avanços democráticos, dos direitos sociais, políticos e civis. Draibe acredita que a carta constitucional

consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o *direito social* como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da *seguridade social* (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a *descentralização* e a *participação social* como diretrizes do reordenamento institucional do sistema (Draibe, 2003, p. 69, grifos da autora).

No tocante à população idosa, a CF avança quando: organiza o sistema de seguridade social com a universalização da saúde, estruturação da previdência social e garantia da assistência social; estabelece no artigo 230 que “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”; garante o benefício mensal de um salário mínimo à pessoa idosa que não conseguir prover as condições mínimas para sua sobrevivência, nem pela família; e assegura o transporte público gratuito aos maiores de 65 anos (BRASIL, 1988). A nova CF é a primeira a reconhecer direitos fundamentais específicos à população idosa, na medida em que as constituições anteriores abordavam essa problemática de forma negativa e atrelada ao seguro da previdência e às relações de trabalho.

Torna-se necessário apresentar as contradições da CF, que, ao mesmo tempo em que reconhece a responsabilidade do Estado frente às garantias de condições dignas às pessoas idosas e passa a intermediar essa problemática, também divide a responsabilidade com a família e a sociedade. Além disso, também estabelece o espaço da família como primeira instância de atendimento e execução dos cuidados aos idosos, correspondendo às produções dos ideólogos da velhice. Com isso, a responsabilidade do Estado é compartilhada com as esferas da sociedade civil, com primazia da participação familiar. O compartilhamento da problemática não seria um

problema em si senão apresentasse o Estado como última esfera de atendimento, o que desloca o sentido dos direitos sociais.

Não obstante, a CF se torna um divisor de águas no que se refere a garantia legal dos direitos e do reconhecimento de determinadas temáticas pelo Estado. Entretanto, a implementação desses direitos com a instauração do Estado Democrático de Direitos não foi tão animadora. O final da década de 1980 gerou grande entusiasmo no cenário político e no que tange à conquista dos direitos no Brasil, mesmo que essa década tenha ficado conhecida como “década perdida”, pelo aprofundamento da crise econômica com um aumento intenso das taxas de inflação e estagnação econômica. Draibe (2002) mostra que a década de 1980 foi marcada pela estagnação do crescimento econômico, que, historicamente, crescia em média de 7% ao ano e passou a crescer 1,7%; pelo aumento das altas taxas de inflação; crescimento da dívida pública; e os efeitos das crises do Petróleo em meados de 1970. Assim, o período oitentista foi marcado pela instalação estrutural de crise econômica mundial e de processos democratizantes, com a atuação de novos sujeitos políticos e redefinição das lutas sociais no país (RAICHELIS, 1998). O cenário do início dos anos 1990 era desafiador frente à crise econômica e aos avanços sociais e políticos marcados pela carta constitucional.

O desenrolar dessa década apresenta limites profundos às garantias e implementação dos alcances constitucionais. As alternativas dos governos da época para lidar com os avanços sociais e a crise econômica foram encontradas nas prescrições neoliberais<sup>32</sup>, que instituíram uma nova institucionalidade para as políticas sociais. De acordo com Draibe, o neoliberalismo se configurou como “*discurso* e um conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações), particularmente referidas a governos e reformas do Estado e das políticas” (1993, p. 88, grifos da autora). Na qualidade de projeto político-ideológico, o neoliberalismo reivindica a atuação da sociedade civil por um discurso participacionista, cuja reinvidicação, apesar de utilizar os mesmos termos, possui conteúdo diferente das lutas sociais pelo processo de democratização do país (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006).

---

<sup>32</sup> As prescrições neoliberais decorrem do cenário internacional, o qual desde a década de 1970 construía mecanismos de reação burguesa ao contexto de crise econômica que se alastrava mundialmente. Os organismos multilaterais e os países de capitalismo central além de adotarem as medidas neoliberais, passaram a pressionar países emergentes e subdesenvolvidos a aderirem o conjunto de regras e prescrições que o neoliberalismo abarcava.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) apresentam o conteúdo por trás do discurso neoliberal que acompanha as reivindicações desse projeto e pautam a revalorização da sociedade civil, da participação e da cidadania. O neoliberalismo valoriza a atuação da sociedade civil por sua eficiência na execução das políticas públicas, com uma visão limitada e seletiva da categoria, que compreende de forma cada vez mais reduzida a sociedade civil associada às organizações não-governamentais. A participação é associada a um sentimento de solidariedade, entendida de forma instrumental para promover a transferência de responsabilidades do setor público estatal para a sociedade civil (mercantil ou não), pela ideia de responsabilidade social compartilhada. A cidadania, por sua vez, possui seu conteúdo descaracterizado, amparado em uma visão reducionista que não busca o alcance e exercício dos direitos, principalmente no que se refere aos direitos sociais.

Os preceitos neoliberais ganharam terreno sólido no país por meio da instituição da política econômica de contenção dos gastos sociais do Estado, privatização da coisa pública, descentralização, da gestão e execução, das políticas sociais para a sociedade civil. Impondo, assim, a criação de critérios de focalização e seletividade para restringir ainda mais o acesso às políticas sociais. Nesse sentido, Behring (2003) considera o trinômio neoliberal para as políticas sociais como sendo regido pela privatização, descentralização e focalização das políticas.

Draibe (1993) argumenta que as prescrições neoliberais foram no sentido de reorientar os gastos sociais públicos e de encontrar alternativas e formas que “desestatizassem” os serviços públicos. Dessa forma, a autora apresenta a ampliação da privatização do que é público, na qualidade de inovação neoliberal, como ultrapassando o sentido de privatização atrelada apenas ao mercado e encontra novas formas de estabelecer relações entre público e privado e Estado e sociedade quando desloca o papel do Estado no atendimento e execução dos serviços para outros âmbitos da sociedade civil. Em conformidade com a autora,

As assim chamadas “formas alternativas” – os mutirões, as diversas experiências de ajuda mútua, práticas comunitárias e de vizinhança (...) – são exemplos que se multiplicam e que correspondem a tantos outros, verificados em todo o mundo, de participação dos próprios beneficiários e de envolvimento de associações voluntárias e de redes de ONGs – Organizações Não-Governamentais – no encaminhamento das políticas sociais (DRAIBE, 1993, p. 100)

Em meio a um cenário de incidência neoliberal no país, de inovações no que se refere à relação público e privada e redirecionamento dos direitos sociais, a PNI foi criada e regulamentada. A atuação da sociedade civil, que, anteriormente à transição democrática fazia frente ao Estado, passa a ser realizada como cooperação, em parte pelos ganhos democráticos de gestão pública compartilhada – com a ampliação das esferas públicas de decisão para além das decisões estatais, como apresentado no capítulo 1 – e, em parte, pelas inovações neoliberais e reivindicações em torno dos sentidos da participação da sociedade civil do seu discurso político-ideológico.

Como resultado da atuação das normativas internacionais, abertura constitucional e atuação das entidades da sociedade civil, o “Plano Preliminar para a Política Nacional do Idoso” foi elaborado e assinado pela ANG, em 1991. Em 1994 a PNI é promulgada, com a lei nº 8.842, visando a integração de políticas setoriais na garantia de uma proteção integrada às pessoas idosas, se apresentando como uma política intersetorial a partir da demanda pela atuação diferentes políticas setoriais. Isso quando define que a União deve atuar na promoção da articulação entre os ministérios de diferentes políticas para garantir a implementação da PNI e que, além de o Ministério responsável da assistência atuar na gestão e elaborar o orçamento para a PNI, os ministérios das “áreas de saúde, educação, trabalho, previdência social, cultura, esporte e lazer devem elaborar proposta orçamentária, no âmbito de suas competências, visando ao financiamento de programas nacionais compatíveis com a política nacional do idoso” (BRASIL, 1994). A gestão passa para a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SDH) em 2009 pelo decreto nº 6.800, e, em 2018, sua coordenação a passa a ser responsabilidade do MDH, pelo decreto nº 9.465 de 2018.

A legislação da PNI foi regulamentada após dois anos com o decreto nº 1.948 de 1996. Faleiros (2016) chama atenção para o decreto de 1996, que foi implementado sob a lógica de contrarreforma do Estado, em que foram “estabelecidas as funções de cada órgão implicando na política social do idoso numa ótica de competências gerenciais” (p. 544). O autor acredita que o decreto esvazia importantes diretrizes da PNI de 1994, principalmente no âmbito da participação, em que veta a instituição do CNDI, configurando um retrocesso à lei. Desse modo, avalia-se a promulgação da PNI como um avanço, mas que

[...] acaba sendo mais uma política social afetada pelas reformas neoliberais baseadas, por exemplo, no princípio da setorialização das políticas sociais e na privatização da execução das ações. O Estado passa, dessa forma, a não ser prioritário como garantidor de direitos, repassando, em parte, sua

responsabilidade para a sociedade civil (FERREIRA; TEIXEIRA, 2014, p. 167).

De acordo com Imperatori (2018), os preceitos neoliberais impactaram de maneira contundente as compreensões em torno da política social e da sociedade civil, no sentido de negar a garantia dos direitos pela primazia do Estado, conformando novas modalidades de proteção social. A autora enfatiza que a sociedade civil passa a ser chamada para o atendimento e prestação da proteção social. Aqui, os formatos de atendimento da sociedade civil são entendidos de forma ampla, que podem ser realizados pela família, mercado,

[...] organizações sem fins lucrativos, não-governamentais, voluntárias, filantrópicas, iniciativas de grupos civis organizados em associações ou entidades sociais, movimentos sociais, associações comunitárias, iniciativas empresariais filantrópicas e religiosas e, inclusive, aquelas de cooperação internacional (IMPERATORI, 2018, p. 76)

Com isso, a tendência a partir da década de 1990 é que, cada vez mais, o público não se reduza à esfera estatal (RAICHELIS, 1998). E a PNI segue essa tendência. A Política legitima a atuação e execução pela sociedade civil, principalmente pela atuação da família. Apresenta isso nas diretrizes: “III) priorização do atendimento ao idoso através de suas próprias famílias, em detrimento do atendimento asilar, à exceção dos idosos que não possuam condições que garantam sua própria sobrevivência” e “VIII) priorização do atendimento ao idoso em órgãos públicos e privados prestadores de serviços, quando desabrigados e sem família”. Ainda que seja necessário enfatizar o asilamento como última alternativa de atendimento, estabelecer a família como prioridade no acolhimento sem fornecer os subsídios para que isso ocorra é uma forma de transferência de responsabilidade da PNI para apoios informais de proteção e de romantizar as relações familiares como suportes estruturais de cuidado, afeto e renda.

Nesse sentido, ainda que se tenha na PNI “atividades estabelecidas como de responsabilidades governamentais, [elas] dependem da ação das comunidades locais, da família, das organizações privadas (lucrativas ou não) para serem implementadas” (TEIXEIRA, 2008, p. 288). A autora avalia que a PNI consolida e legitima novas modalidades de interação entre o setor público e privado na prestação de serviços às pessoas idosas, em que o Estado se torna mero regulador de acordo com as prescrições neoliberais. Nas palavras da autora,

Essa lei se enquadra como nenhuma outra nas novas diretrizes (internacionais) da política social, ou seja, não prioriza o Estado como garantidor desses direitos, mas como normatizador, regulador, co-financiador, dividindo as responsabilidades da proteção social com a sociedade civil, através das ações desenvolvidas por ONGs, comunidade, família ou entes municipais (TEIXEIRA, 2008, p. 266-267)

Frente a um cenário contraditório e de ataques às políticas sociais, a PNI foi institucionalizada pela mobilização e pressão da sociedade civil. Pessoa (2009) acredita que esse decurso de institucionalização da temática relacionada à pessoa idosa na agenda das políticas públicas é marcado pelo protagonismo da sociedade civil, por se tratar de um processo em que a política foi formulada e pensada de baixo para cima, ou seja, da sociedade civil para o governo a partir de espaços abertos à participação. A PNI enfrenta restrições na sua implementação e conclui-se que o formato dessa política se estrutura mais como uma carta de orientações às ações que devem ser tomadas, tendo em conta que é uma política intersetorial.

A PNI é uma política social específica e intersetorial, isso significa dizer que ela é uma política que trata de um grupo específico da sociedade e materializa-se a partir de outras políticas setoriais, tais como a saúde, previdência, assistência, cultura, entre outras. Em conformidade com Monnerat e Souza (2009, p. 204), a intersetorialidade deveria ser abordada pela importância que se dá “aos domínios temáticos setoriais para a construção de objetos e objetivos comuns”, com vistas a superar o modelo fragmentado tradicional das políticas sociais no Brasil. Por sua vez, não é necessariamente o que tem acontecido com a PNI. A intersetorialidade criou uma relação de dependência com outras políticas que nem sempre priorizam e atuam em prol da problemática da população idosa. Dessa forma, concorda-se com Pessoa (2009) quando ela julga que um dos maiores entraves para a implantação da PNI concentra-se na dificuldade em se articular de forma intersetorial com os outros ministérios no âmbito da gestão pública, um dos seus principais constrangimentos para sua efetivação. O argumento é endossado na fala do entrevistado:

A Política do idoso, eu acho ela excelente, mas está muito distante da prática porque, infelizmente, nos estados as políticas vêm acontecendo de forma descontraída. Não há uma ação integrada. Não há uma rede de implantação. Cada um faz sua ação isolada porque ela é uma política transversal, ela passa pela educação, assistência, infraestrutura, por vários setores, mas infelizmente ainda não tá acontecendo isso (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 2).

Giacomin (2013) acredita que existe uma marginalização referente à temática da pessoa idosa na gestão pública, o que tem configurado uma negação institucional do envelhecimento, o que resulta na secundarização da pauta e baixa densidade de compromisso político das outras políticas sociais. No mesmo sentido, Faleiros (2016) aponta para um descompasso entre o envelhecimento acelerado e a implementação das políticas de forma concreta, considerando que, embora tenha se alcançado marcos legais, a atenção à pessoa idosa sofre incursões e transformações, demonstrando que essas políticas ainda são incipientes na garantia dos direitos destinados às pessoas idosas.

Outro fator que se compreende necessário destacar e também pode ser um limitador, é a forma como a política considera a população idosa. Teixeira (2008) parte da perspectiva que a PNI reforça o caráter homogêneo no tratamento da pessoa idosa, quando a define como um grupo etário a partir de 60 anos. Para a autora, a homogeneização do grupo fortalece o mascaramento no trato e dificuldade na identificação das desigualdades sociais que compõe as diversas realidades da velhice. Essa abordagem na PNI, mesmo que indiretamente, estabelece ações voltadas para os grupos de idosos que possuem experiências positivas da velhice, que têm a relação familiar bem estabelecida, que não são institucionalizados e que conseguem participar de forma ativa e produtiva na sociedade, o que os faz entrar dentro das finalidades da PNI de promoção de uma velhice autônoma, participativa e integrada na sociedade.

A finalidade da política é correspondente aos princípios estabelecidos em 1991 pela Assembleia Geral da ONU, quando essa deliberou a adoção de cinco princípios em favor das pessoas idosas, os quais tentavam construir um novo paradigma frente ao papel da população idosa nos países, são eles: independência, participação, cuidados, autorrealização e dignidade (CAMARANO; PASINATO, 2004). Em 1992, a ONU aprovou o documento que estabelece 1999 como o ano internacional do envelhecimento, com o slogan “sociedade para todas as idades”, promovendo a entrada da problemática na agenda política internacional.

Desde a assembleia de 1982, na Áustria, a ONU passou a refletir sobre a temática do envelhecimento, principalmente em relação aos países mais desenvolvidos, como os países da Europa que após uma transição demográfica lenta e gradual estavam de fato envelhecidos. Na América Latina e Caribe, o primeiro marco formal em relação ao envelhecimento foi o Protocolo de San Salvador (1988)

elaborado na Convenção Americana de Direitos Humanos. O protocolo foi importante principalmente no que tange aos direitos previdenciários na velhice e na proteção social específica às pessoas idosas, influenciando o cenário de atuação e as reivindicações no Brasil.

É interessante salientar que o debate internacional em torno do envelhecimento e da construção de definições e caminhos para formular e implementar políticas públicas foi perpassado por disputas políticas e econômicas, para estabelecer prioridades no trato dessa questão. De acordo com Camarano e Pasinato (2004) as recomendações da ONU são mais voltadas para a garantia dos direitos humanos e promoção da participação na sociedade. Ao mesmo tempo, os organismos multilaterais como o Banco Mundial<sup>33</sup> publicam prescrições acerca do tema, considerando o aumento populacional como uma ameaça ao desenvolvimento econômico. Conforme as autoras, a concepção que predominou na década de 1990 foi a associação da velhice à dependência e problemas sociais, como um peso econômico. Entretanto, considera-se que essas dimensões foram conjugadas para a criação de um modelo de intervenção ao envelhecimento que acompanhasse os ditames da economia neoliberal.

Vinte anos após a I AME, no ano de 2002, aconteceu a II AME da ONU, em Madri, Espanha. Esta assembleia possuiu alguns diferenciais. Conforme Camarano e Pasinato (2004) apontam, aumentou-se a colaboração entre sociedade civil e governamentais no processo de discussão e deliberação da assembleia. A nova AME estabeleceu um novo plano de ações internacional e elaborou 130 recomendações, sendo sua produção norteadas por três orientações definidas como prioritárias, quais sejam: 1) pessoas idosas e o desenvolvimento; 2) promoção da saúde e bem-estar na velhice e; 3) criação de ambiente propício e favorável. As novas orientações contidas no II PAIE se tornaram o modelo de intervenção central frente à temática do idoso aos países signatários da ONU, como o Brasil. Associado a isso, em 2002, como resultado de um grupo de trabalho da II AME, a Organização Mundial de Saúde (OMS) publicou o documento *Active ageing: a policy framework*, traduzido para o português e publicado em 2005 no Brasil.

As orientações da OMS endossam as discussões da II AME e consolida um novo paradigma sobre o envelhecimento com a definição de Envelhecimento Ativo

---

<sup>33</sup> *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote the Growth*

(EA). O EA rompe com a noção de velhice como incapaz ao trabalho, como inválido e sem saúde quando define que

Envelhecimento ativo é o processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida à medida que as pessoas ficam mais velhas. O envelhecimento ativo aplica-se tanto a indivíduos quanto a grupos populacionais. Permite que as pessoas percebam o seu potencial para o bem-estar físico, social e mental ao longo do curso da vida, e que essas pessoas participem da sociedade de acordo com suas necessidades, desejos e capacidades; ao mesmo tempo, propicia proteção, segurança e cuidados adequados, quando necessários. A palavra “ativo” refere-se à participação contínua nas questões sociais, econômicas, culturais, espirituais e civis, e não somente à capacidade de estar fisicamente ativo ou de fazer parte da força de trabalho (OMS, 2005, p. 13)

O EA consolida uma nova representação da velhice, construída desde a segunda década do século XX, com a atuação da gerontologia internacional (os ideólogos da velhice). O novo paradigma reconhece as diferentes realidades na velhice, mas estabelece um ponto em comum que passa também a homogeneizar esse grupo. Isso quando o documento considera que a velhice saudável e ativa é depreendida das escolhas individuais de saúde durante o curso da vida da pessoa, mesmo que realize orientações para os poderes públicos garantirem as condições necessárias; quando considera o trabalho como essencial para o desenvolvimento dessa pessoa, seja ele voluntário ou não; quando estabelece critérios de autorresponsabilização e produtividade de forma genérica, menos aos idosos dependentes; e quando torna homogênea as respostas dadas às velhices.

Desse modo, reforça o argumento de Debert (1999, p. 191) ao defender que as novas representações da velhice construídas pelos especialistas inovam quando retornam essa problemática para o âmbito privado, o que a autora chama de reprivatização da velhice<sup>34</sup>, isto é, “a promessa de que - com esforço pessoal, com a adoção de estilos de vida e formas de consumo adequadas – a velhice possa ser excluída do leque das preocupações dos indivíduos e da sociedade”. Acontece uma tentativa de retorno da velhice para o âmbito privado, em que ela deixa de ser uma questão da cena pública e tem a necessidade de intermediação do Estado.

---

<sup>34</sup> De acordo com a autora, “O processo de reprivatização da velhice é resultado de uma interlocução intensa dos gerontólogos, mídia e espaços sociais criados em torno do envelhecimento. Essa interlocução obriga o discurso gerontológico a se colocar em dia com o que se faz de mais avançado em relação à velhice nos setores de ponta, em nível internacional, e a responder, ao mesmo tempo, a um conjunto de demandas sociais” (DEBERT, 1991, p. 152).

Esse modelo de intervenção torna-se um paradoxo para a problemática do envelhecimento. Pois, ao passo em que define novas prerrogativas para a representação da velhice e o papel social deste grupo, passando a corresponder a experiência da velhice como algo positivo, também passa a mascarar as bases assimétricas das estruturas desiguais do capitalismo e suas consequências no modo de envelhecer, transformando os resultados da velhice trágica em descuido e escolhas ruins, na medida em que aposta em medidas de autopreservação. Ribeiro (2012) postula que o conceito de EA, além de complexo, é um objeto político-ideológico que direciona politicamente uma visão de mundo que serve a determinado modelo econômico.

O autor também destaca a raiz laboral do termo que, quando é fundamentalmente associado ao desenvolvimento econômico, revela a sua centralidade no caráter produtivo da velhice. Nesse sentido, aponta os riscos do termo, que pode se tornar opressivo e excludente, na medida em que padroniza e homogeneiza um comportamento e modo de ser na velhice, definindo perfis específicos e restritivos de envelhecer. O EA foi internalizado como o padrão de intervenção e direcionamento das políticas públicas. No Brasil, o decreto nº 8114 de 2013 estabelece o compromisso nacional pelo EA cria uma comissão interministerial para desenvolver os trabalhos pelas políticas setoriais.

Concorda-se com Belo (2002) quando a autora aponta que por detrás das publicações e recomendações alarmistas sobre o envelhecimento populacional, está a base material dessa construção ideológica, que é o desenvolvimento econômico. E, com isso, a necessidade desse grupo etário alcançar sua sobrevivência econômica de forma autônoma e independente. Baseado nos preceitos neoliberais de que o Estado não dá conta e deve reduzir ao máximo os gastos sociais públicos, o mercado e a sociedade civil tornam-se alternativas na prestação de serviços sociais. Portanto, investe-se na construção de um discurso político-ideológico, com base econômica, de que o envelhecimento deve ser ativo, produtivo e independente. Assim, apoia-se na perspectiva de Belo (2002, p. 12) no momento em que a autora afirma que

Desta forma, os velhos como um coletivo social, tornam-se muito mais ameaçadores do que a velhice como fenômeno biológico. Se antes, o envelhecimento era símbolo da proximidade ao fim da vida, neste momento, ela simboliza uma possível crise ou falência de algumas instituições públicas. Neste sentido, a alternativa encontrada para a solução desta problemática é estimular a participação produtiva deste grupo social na sociedade.

Dessa maneira, enfatiza-se a disputa política e ideológica dos projetos em disputa ao tratar sobre envelhecimento e as contradições geradas. Ainda que as entidades da sociedade civil, que atuam como ideólogos da velhice, promovam a difusão ideológica do modelo de intervenção do EA, há uma preocupação em combater os estigmas sobre a velhice e atuar na promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa por políticas públicas, sejam elas executadas pelo governo ou sociedade civil. Entretanto, outros organismos, como o Banco Mundial, utilizam do paradoxo construído do EA para alertar sobre os “perigos” da transição demográfica e apresentar alternativas que enxuguem ainda mais as iniciativas do Estado, como um aviso apocalíptico sobre os gastos sociais. Essa contradição reforça o argumento da autora acima, ao enfatizar que a ameaça não é o envelhecimento humano, mas o reconhecimento de que essas pessoas que estão envelhecendo são sujeitos de direitos.

Outra garantia marcante dos direitos da pessoa idosa se refere ao Estatuto do Idoso (EI), que aparece como forma de mobilizar a temática na agenda política e demandar pela efetivação dos direitos da pessoa idosa. Em 1997, por articulação das organizações da sociedade civil comprometida com o debate do envelhecimento com o poder legislativo, o deputado na época, Paulo Paim, entrou com o Projeto de Lei (PL) do EI (ALCÂNTARA, 2016). O projeto surge como demanda da sociedade civil para pressionar a implementação da PNI e na tentativa de criar um sistema de garantia de direitos para a pessoa idosa. O PL entrou em tramitação no Congresso Nacional em 2001 e convidou a sociedade civil para discutir sobre a sua construção. Alcântara (2016) conclui que a sociedade civil legitimou o processo legislativo conseguindo participar e definir diretrizes. Após anos em tramitação, o EI foi promulgado em 2003 estabelecendo princípios, diretrizes e formas de tentar impulsionar o desenvolvimento da PNI e a garantia da efetivação dos direitos das pessoas idosas com 114 artigos. O EI avança sobre a PNI quando define no artigo 2 que

O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (BRASIL, 2003)

Amplia a noção de proteção integral à população idosa e, tal como a PNI e a CF 1988, divide a responsabilidade entre a família, comunidade, sociedade e o poder

público em assegurar os direitos da pessoa idosa. Avança, no entanto, quando define que é obrigação do Estado garantir condições para que a pessoa idosa tenha o direito à vida e à saúde assegurado, isso “mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade” (BRASIL, 2003).

Avança também no que tange à educação, transporte, habitação, saúde, medidas de proteção, penalidades, discriminação geral e para o trabalho, o papel dos órgãos de justiça responsáveis, definição dos requisitos e obrigações para as unidades de atendimento, seja governamental ou não-governamental, o que amplia a fiscalização e monitoramento da política, estabelece infrações para as unidades que não cumprirem com a lei e reforça o idoso como prioridade de atendimento, entre outras questões. Segundo Teixeira (2008) ainda que a legislação esteja inscrita como garantia de direitos e avance em vários sentidos na temática do envelhecimento e sistematização da proteção social da pessoa idosa, o seu atendimento e garantia de efetivação ainda está perdido dentro de um “campo nebuloso do “público não estatal””. De acordo com a autora,

A PNI e o EI constituem uma nova cultura de fazer política social, aquela que divide responsabilidades sociais no trato das refrações da questão social. Essas tendências reatualizam a cultura privacionista no enfrentamento do envelhecimento como problemática social e as novas simbioses entre a proteção social pública e privada. A proteção social sob o signo do neoliberalismo tem significado um retorno ao âmbito privado da reprodução social dos trabalhadores e sua família. Embora isso não esgote o significado da PNI, é o que traz de inovação, as chamadas formas alternativas de convívio, participação e ocupação do idoso, de onde nascem os princípios de autonomia, participação e independência dos idosos, e o paradigma da velhice saudável, ativa e produtiva. As iniciativas da SC de proteção social ao idoso, sob o ideário da responsabilidade empresarial, e a sua proliferação na década de 1990, através de outras organizações sociais, instituem uma nova modalidade de serviços sociais, baseada no mix público/privado (TEIXEIRA, 2008, p. 185)

A PNI e o EI no Brasil têm como modelo de intervenção o EA, que altera a concepção da velhice, compactua com os ideólogos da velhice e compartilha a responsabilidade de atendimento com a sociedade civil, principalmente com a família, comunidade e entidades filantrópicas não governamentais. Essas características são contraditórias e complexas na construção das políticas sociais para idosos no país, considerando as disparidades estruturais que constituem a sociedade atual. O modelo central de intervenção do EA torna ainda mais complexa a compreensão das políticas voltadas para o idoso no país, tendo em vista a incidência neoliberal, o esfacelamento

das políticas sociais e a negligência institucional sobre o envelhecimento. De modo que, ao apontar as contradições e limites das legislações sociais voltadas para a população idosa, não deve levar a sua negação, mas sim reconhecer a sua importância e refletir sobre os rumos necessários para sua qualificação. O EI e a PNI são mecanismos de garantia de direitos, que, mesmo com constrangimentos sobre a universalidade do direito, avançam e promovem a temática na agenda política. A ideia é que esses mecanismos sejam aperfeiçoados e não suprimidos, como endossado na fala do entrevistado:

Tem muita gente hoje que acha que o idoso tem muito direito e tem que tirar um pouco. Então inventaram de dar uma revisada no estatuto e vão mexer lá. Lá tem algumas coisas que para mim são importantíssimas, por exemplo, 60 anos. Para mim não. 60 anos para mim é pouco. Mas se você pega norte, nordeste e algumas regiões pobres que nós temos, aqui inclusive em Brasília, eles não vivem 60 anos, não vivem 65. Vai mudar isso? Tem que tomar cuidado com isso. Outra coisa é o seguinte, pessoas idosas não podem ter aumento no seguro saúde, se tem um plano, por faixa etária como os outros têm até 59. Então chegou em 60, não pode ter aumento de acordo com a idade. Eles vão tirar isso.

M: É uma proposta do governo federal?

É dos deputados. Tem a bancada dos que acham que tem demais e querem tirar um pouco. E tem outros que acham que não devem tirar, que é um pouco menor. O fato é que mexer no estatuto hoje em que nós estamos numa escalada de retirada de direitos é perigoso. A questão previdenciária, sobre o trabalho, eles estão tirando direitos cada vez mais. Até o próprio Supremo decidiu ontem que pode terceirizar tudo. Estão acabando com o trabalhador. O trabalhador fica sem nenhum poder de negociar com o patrão dele, que vai pegar uma pessoa que custa mais barato e faz o mesmo trabalho. Ele fica sujeito a qualquer emprego e a ficar desempregado. Agora manda a empregada embora para pagar uma diarista por 20 reais por dia, ou seja, estão precarizando o trabalho. Essa escalada hoje está grande em todo o sentido. E aí, você vai mexer no estatuto? Vai dar problema (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 10)

Desse modo, considera-se o dever de defender o que está garantido, ainda que se encontre apenas na formalidade ou implementação insatisfatória em um cenário de contrarreforma das políticas sociais que perdem o caráter progressista por se situarem num quadro de retirada de direitos. Faleiros (2007) afirma que está em processo uma transição jurídica no reconhecimento dos direitos da pessoa idosa, ao passo em que acontece a transição demográfica. No entanto, considera-se que esses processos não se relacionam diretamente e que possuem mais fatores como determinantes. Isso se se considerar a articulação da sociedade, a preocupação econômica dos organismos multilaterais, a influência da gerontologia internacional e nacional com as prescrições da ONU, a incidência do neoliberalismo, as correlações de força no governo, entre outros fatores.

Ainda assim, concorda-se com o autor ao assinalar que os direitos garantidos no âmbito jurídico no capitalismo são incompletos. E, nesse sentido, torna-se necessário compreender que a efetivação dos direitos está mergulhada em um movimento processual que corresponde às diferentes forças em disputa. Sua garantia efetiva carece da atuação das lutas sociais, que devem ser fundamentalmente participativas, uma vez que o autor considera que “a proteção social implica, ao mesmo tempo, direitos, sistema de garantias, rede de atores e compromisso” (FALEIROS, 2007, p. 48). De acordo com Pereira (2016), o termo “proteção social” é utilizado de variadas formas para expressar conteúdos e sentidos diferentes, seja pelos acadêmicos, gestores e executores ou destinatários. No entanto, a história tem apresentado a predominância do modelo residual como expressão maior na prática, o que implica no caráter imediatista e reducionista dos sistemas de garantia de direitos.

A tarefa em reivindicar a atuação do Estado na garantia dos direitos conquistados se faz imprescindível no momento de avanço de projetos reacionários que tentam retirar o que já foi conquistado. As conquistas-concessões travestidas de leis, políticas e a institucionalidade dos direitos da pessoa idosa todas foram alcançadas com a atuação de muitos sujeitos políticos e protagonismo da sociedade civil, que, em aproximação com as agendas internacionais, trouxe a temática da população idosa para dentro da agenda política brasileira, num movimento corrente de ascensão e retrocesso. Nesse sentido, é fundamental apresentar os espaços institucionais que foram abertos à sociedade civil no sentido de perceber como a atuação dessas organizações passou a atuar depois de conseguirem galgar espaço na gestão pública.

## 5 CONTROLE DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO

O controle democrático tem como fundamento a democratização das decisões do Estado e do espaço público. Constitui-se, assim, como uma arena política em que perpassam os dissensos, conflitos e formação de consenso e disputa de interesses na construção da coisa pública, com ênfase na atuação da sociedade civil, que passa a reivindicar incidência nos processos decisórios da política pública. Na forma de controle coletivo para a ampliação da cidadania (PEREIRA-PEREIRA, 2012), o controle democrático deve ultrapassar as fronteiras das tomadas de decisões, devendo atuar no processo de monitoramento e fiscalização com a finalidade de buscar transparência e prestação de contas como prerrogativas que vão fundamentar a sua atuação na construção política pela mobilização e pressão social, com ancoragem da sociedade.

Dessa forma, o controle democrático envolve mecanismos de participação<sup>35</sup> (institucionalizada e não institucionalizada) e novas modalidades de representação para a sua realização. Como apontado no capítulo 1, após a transição democrática iniciada na década de 1980, a participação da sociedade civil nos processos decisórios passa a ser reivindicada por projetos políticos<sup>36</sup> em disputa. Na década de 1990, os conselhos e as conferências foram parte do resultado das demandas por participação na esfera pública decorrentes da transição democrática. Esses mecanismos foram institucionalizados por leis que regulamentam as políticas de cada área, a partir das orientações constitucionais, no sentido de instituir o controle democrático das políticas públicas. Pereira-Pereira (2005) apresenta que as demandas pela implementação dos mecanismos de controle democrático foram no sentido de tentar garantir um contraponto às formas tradicionais de representação política. Com isso, a autora afirma que os conselhos e as conferências apresentam-se dentro de um contexto de democracia semidireta, que conjuga formas a

---

<sup>35</sup> A participação é um termo polissêmico que é direcionado por diferentes perspectivas nas ciências sociais, a partir da direção teórica e ideológica.

<sup>36</sup> Acredita-se que, atualmente, outros projetos entraram em cena e desenham os processos participativos e representativos, como o projeto conservador, de extrema direita, o participativo mais à esquerda, o democrático popular conciliador, entre outros. É preciso estudar a fundo como tem se apresentado as lutas sociais e a participação política para reconhecer os projetos por detrás da atuação da sociedade civil e governo na formação dos consensos.

representação e a participação de forma complementar, com o intuito de realizarem contraposições necessárias uma a outra.

Almeida (2015) postula que os mecanismos institucionalizados do controle democrático foram considerados como novidades participativas até o início dos anos 2000, quando novas análises passaram a apontar que os espaços dos conselhos e conferências eram configurados por modalidades diferenciadas de representação da sociedade civil. O que Gurza Lavalle, Houtzager e Castelo (2006) chamaram de pluralização da representação política, que sofre uma reconfiguração com a atuação novos sujeitos políticos que difere da representação tradicional<sup>37</sup>. Os novos estudos acerca desses espaços, com ênfase na representação, trazem consigo a reflexão da necessidade de analisar a legitimidade e representatividade da representação política da sociedade civil, no sentido de enfatizar o caráter heterogêneo e parcial desse segmento, que não é um grupo homogêneo progressista que defende o interesse comum e a justiça social apenas por se fazer presente nos espaços do controle democrático. Com isso,

(...) os estudos sobre representação contribuíram para desestabilizar a zona de conforto em que, de certo modo, os referenciais da democracia participativa e deliberativa então reservavam às Inovações Institucionais e à própria ideia da sociedade civil como expressão de “genuínos interesses públicos” (ALMEIDA, 2015, p. 64).

Ainda sobre o assunto, Miguel (2011) realiza críticas necessária para o debate ao apontar que, mesmo sob o manto de uma nova institucionalidade representativa, a representação continua constituindo-se como um exercício assimétrico de poder entre representantes e representados que não desfaz o entrelaçamento da democracia com as desigualdades no capitalismo. Nesse sentido, o autor enfatiza que a pluralidade representativa com novos sujeitos não dissolve a desigualdade política, na medida em que continua concentrando a atuação representativa em uma pequena quantidade de sujeitos. Depreende-se, assim, que a representação nos conselhos e conferências, mesmo que possua uma configuração institucional diferente da tradicional, ainda corre o risco de se realizar de forma descolada da base social. Por isso, a qualificação dessa representação deve realizar-se na aproximação entre a participação popular, que extrapola os mecanismos institucionais, e pela formação dos interesses que geram os

---

<sup>37</sup> De acordo com Almeida (2015, p. 74, grifos da autora) “Não se trata de uma representação eleitoral nos moldes tradicionais, em que os referentes são os indivíduos e a população, mas de uma representação **da** sociedade civil, **por** meio de suas organizações”.

conflitos da construção da política, tendo em vista que dentro de uma “sociedade desigual, os grupos dominados não possuem apenas perspectivas diferentes de grupos dominantes: possuem também interesses conflitantes” (MIGUEL, 2011, p. 35).

O funcionamento desses espaços ocorre pela participação da sociedade civil em forma de representação dos conselheiros. Os representantes da sociedade civil exercem a representação de entidades institucionais civis nas áreas específicas das políticas a que foram designados a atuar, seja na defesa dos direitos, na produção científica, execução da política e outras. Isso indica que os interesses representados nesses espaços não são necessariamente direcionados à defesa dos direitos coletivos. O perfil da sociedade civil é heterogêneo e, ainda que tratem sobre a mesma temática, podem representar interesses coletivos que correspondem à sociedade, bem como interesses privativos e/ou corporativos relacionados à entidade que representam.

Pereira-Pereira (2005) pontua a necessidade de reafirmar os mecanismos de controle democrático como espaços públicos de decisão, o que significa que eles não se limitam, são monopolizados ou correspondem apenas aos interesses estatais ou privados e projetos específicos. Por isso, os espaços públicos

[...] seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, pp. 23-24).

O CNDI e a CNDPI são espaços públicos com o intuito de partilhar a gestão da PNI entre segmentos governamentais e da sociedade civil, a partir de discussões, fiscalização, avaliação e deliberações coletivas. Eles têm papel fundamental no que diz respeito à defesa dos direitos das pessoas idosas, uma vez que têm como premissa democratizar as decisões referentes à PNI. Dessa forma, possuem na sua constituição a possibilidade de se tornarem espaços estratégicos se pensados enquanto instâncias que têm poder deliberativo, substanciando o caráter democrático das decisões sobre os direitos das pessoas idosas e a sua entrada na agenda das políticas públicas. Pode-se afirmar que as estruturas de deliberação dos mecanismos de controle democrático institucionalizados resultam da tentativa de redefinição dos

espaços públicos, tentando construir uma nova correlação entre governo e sociedade civil nas esferas de decisão.

Por isso, mesmo que os espaços participativos não possam ser vistos como únicos agentes de democratização e contraposição às estruturas tradicionais de representação, o seu potencial democratizante não deve ser aniquilado. Parte-se da compreensão de que esse não ocorre apenas pela garantia legal e instituição técnica desses mecanismos. A democratização, além de se constituir como um processo permanente de disputa, necessita de uma cultura democrática, envolvimento da sociedade e adesão das decisões tomadas coletivamente.

É necessário destacar que os mecanismos institucionais possuem limitações inerentes a sua natureza e estrutura institucional, considerando as contradições da institucionalidade “antidemocrática” do Estado capitalista brasileiro. A análise do CNDI e CNDPI não deve ocorrer isolada de outras determinações, pois eles estão inseridos dentro de uma estrutura contrária ao desenvolvimento democrático da participação e da pluralidade representativa, num cenário neoliberal de despolitização e descaracterização das lutas sociais. Esse argumento reforça a ideia de que a democratização é um movimento contínuo e permanente de práticas que tensionem os moldes autoritários da sociedade.

O capítulo foi organizado em três sessões textuais para abordar a temática. A primeira sessão desenvolveu a análise acerca do CNDI, apresentando como esse espaço é organizado e desenvolvido, no sentido de compreender se ele consegue decidir sobre a PNI. A segunda mostra a visão dos conselheiros sobre as conferências nacionais e a execução orçamentária das suas deliberações. Por último, a quarta sessão entrelaça o debate do capítulo abordando os principais avanços e desafios para os mecanismos institucionais de controle democrático da PNI.

## **5.1 Conselho Nacional dos direitos da Pessoa Idosa**

Os conselhos gestores de políticas públicas podem ser definidos como “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54). Dessa forma, se apresentam como espaços institucionais de decisão do que é público, composto por sujeitos coletivos

organizados da sociedade civil e representantes governamentais para deliberar sobre um tema em comum. Após o período de democratização brasileira, os conselhos foram indicados como grandes apostas democráticas de inovação institucional, que conseguiria alcançar uma nova cultura democrática a partir da participação e exercício cidadania.

Almeida e Tatagiba (2012) esclarecem que, atualmente, os conselhos não se configuram mais como apostas, mas como conquistas institucionais. Mesmo considerando o avanço institucional dos conselhos, as autoras exibem, a partir de uma extensa bibliografia na área, que esse mecanismo tem se deparado com limites que constroem o seu potencial democrático. Pode-se afirmar que os conselhos não conseguiram alcançar todas as projeções entusiastas depositadas nesses espaços. A construção democrática dos conselhos está relacionada a outros fatores imprescindíveis à sua realização como a destinação de recurso, participação ativa dos sujeitos coletivos (conselheiros ou não) para pressionar e fiscalizar o cumprimento do que foi demandado, práticas democráticas, vontade política, reconhecimento institucional, entre outros.

Nesse sentido, a construção de uma nova cultura democrática não acontece apenas pela existência dos conselhos, que revela não práticas democráticas somente como espaço garantido. Deve-se ter em mente que eles já fazem parte da institucionalidade das políticas públicas do país, o que não garante sua permanência e nem a sua efetivação. Isso porque a garantia da sociedade civil em espaços de decisão não satisfaz as projeções democráticas, tendo em vista que a sociedade civil é heterogênea e composta por diferentes sujeitos, grupos e projetos em disputa. Assim, para analisar o CNDI é imperioso compreender que

[...] a avaliação desses espaços públicos de participação deve tomá-los não como resultantes do potencial democratizante de uma única – e homogênea – variável, a participação da sociedade civil, mas como resultado de relações complexas de forças heterogêneas, que envolvem atores os mais diversos, numa disputa entre projetos políticos diferenciados à qual a sociedade civil [...] não está infensa (DAGNINO, 2002, p. 297)

Apresenta-se o CNDI a partir das forças políticas existentes que são resultado de fatores históricos, culturais, políticos e econômicos. A garantia institucional para a criação do CNDI veio de forma atrasada se for considerado a criação da PNI em 1994 e em comparação às outras políticas e até aos conselhos estaduais da pessoa idosa. Na década de 1990 já existiam o conselho do Rio Grande do Sul, Sergipe, São Paulo,

entre outros. A construção do CNDI foi lenta e protagonizada pela atuação e reivindicação da sociedade civil institucionalizada.

O CNDI foi previsto na criação da PNI, em 1994, mas os artigos que tratavam do Conselho foram vetados com a regulamentação da Política, em 1996. No ano de 2002, quando a PNI passa sua estrutura básica do Ministério de Previdência Assistência Social para o Ministério da Justiça, o CNDI veio, de fato, a ser instituído com o decreto nº 4.227 na qualidade de conselho consultivo e sem paridade na formação do colegiado. Ainda no mesmo ano, a paridade tornou-se realidade com o decreto nº 4.287.

Apenas em 2004, por intermédio do decreto nº 5.109, o CNDI passa a possuir caráter deliberativo. Isso ocorre, principalmente, pela atuação da sociedade civil e a instituição do EI, em 2003, que fortalece a institucionalidade do Conselho em forma de lei e atribui aos conselhos da pessoa idosa o papel de monitorar, fiscalizar e avaliar a PNI. Considera-se que a determinação do Conselho como instância de poder de decisão, a partir do seu caráter deliberativo, é essencial e imprescindível para a construção democrática da política da pessoa idosa, em consonância com Pereira-Pereira (2005) ao defender que o caráter deliberativo do conselho é o que dá substância ao espaço público. Isto é, o poder de decisão é o que sustenta e qualifica o espaço público de participação.

Atualmente, o CNDI é vinculado ao MDH<sup>38</sup>, que deve oferecer os subsídios necessários para a estrutura técnica e burocrática do Conselho. O decreto nº 9569 de 2018 considera que o CNDI tem a finalidade de elaborar as diretrizes para a formulação e a implementação da PNI, bem como acompanhar e avaliar a execução da política. As competências específicas do Conselho são definidas pelo decreto de regulamentação e por regimento interno. Em sua maioria, percebe-se que as competências são definidas por verbos genéricos como apoiar, estimular e promover, o que torna as funções e designação da atuação do Conselho abstrata e ampla, como pode ser observado no quadro abaixo:

## QUADRO 2 – Competências do CNDI

1. Elaborar as diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional do idoso, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução
2. <b>Zelar</b> pela aplicação da política nacional de atendimento ao idoso

<sup>38</sup> A partir do decreto 9.494 de 2018.

3. <b>Dar apoio</b> aos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais dos Direitos do Idoso, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não-governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo Estatuto do Idoso;
4. Avaliar a política desenvolvida nas esferas estadual, distrital e municipal e a atuação dos conselhos do idoso instituídos nessas áreas de governo;
5. Acompanhar o reordenamento institucional, propondo, sempre que necessário, as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento do idoso;
6. <b>Apoiar</b> a promoção de campanhas educativas sobre os direitos do idoso, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação desses direitos;
7. Acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos do idoso;
8. Elaborar o regimento interno, que será aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente e Vice-Presidente.
9. Acompanhar e avaliar a expedição de orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto do Idoso e dos demais atos normativos relacionados ao atendimento do idoso;
10. <b>Promover</b> a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil organizada na formulação e execução da política nacional de atendimento dos direitos do idoso
11. <b>Promover</b> , em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento ao idoso;
12. <b>Promover</b> a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos de atendimento ao idoso, desenvolvidos pelo Ministério dos Direitos Humanos;
13. <b>Estimular</b> a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais, territoriais e municipais, visando fortalecer o atendimento dos direitos do idoso.

Fonte: Elaboração própria a partir do decreto nº 5.109 de 2004 e decreto nº 9.494 de 2018

A composição do conselho é paritária, composta por 56 membros, 28 da sociedade civil e 28 do governo, divididos igualmente por titulares e suplentes em cada segmento representativo em gestões bianuais com reuniões que ocorrem bimestralmente. A representação governamental acontece pela indicação dos órgãos do Poder Executivo, que são designados a participar por decreto e a partir do decreto nº 9.494 de 2018, serão designados pelo Ministro do MDH. A indicação é efetuada por titulares dos órgãos com até 20 dias para o final do seu mandato e são aprovados pelo Ministro do MDH. Os órgãos designados a compor o Conselho são: Ministério dos Direitos Humanos, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Cultura, Ministério do Esporte, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Ministério do Turismo, Ministério do

Desenvolvimento Social, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério das Cidades.

A representação da sociedade civil é escolhida mediante processo eleitoral, em que o Conselho lança um edital no Diário Oficial da União (DOU) 60 dias antes da gestão terminar e as eleições deverão ocorrer até 30 dias do mandato anterior terminar. As entidades eleitas podem cumprir o mandato de dois anos e serem reconduzidas a nova gestão apenas uma vez. Para cumprir os requisitos necessários, as organizações da sociedade civil devem possuir atuação na área de defesa dos direitos da pessoa, bem como serem entidades de direito privado sem fins lucrativos que tenham atuação nacional com representação em, pelo menos, cinco unidades federativas e distribuídas em três regiões nacionais.

As 28 vagas, divididas entre titulares e suplentes igualmente. É destinada por vagas a partir de determinados segmentos de atuação da sociedade civil. Uma vaga para Organizações de Trabalhadores urbano e rural, Organização de Empregadores urbano e rural, Órgãos Fiscalizadores do Exercício Profissional e Organizações de Educação, ou Lazer, ou Esporte, ou Turismo. Duas vagas para Organizações da Comunidade Científica e Organizações de Aposentados e Pensionistas. Três vagas para Organizações de Defesa de Direitos e Organizações de Atendimento à Pessoa Idosa.

O processo eleitoral das entidades da sociedade civil é configurado por uma eleição sem participação popular, em que as entidades para construir o colegiado do CNDI devem cumprir pré-requisitos para serem habilitadas. De acordo com Moroni (2011) os critérios mais excluem do que agregam os diferentes sujeitos políticos, na medida em que abarcam apenas organizações institucionais para participar. Normalmente, a habilitação é realizada por uma comissão composta pelos conselheiros da gestão atual, não aberta para o público. Assim, percebe-se uma continuidade da maioria das organizações nas cadeiras do CNDI, o que se apresenta como entrave para a dinamização da formação do conselho e produção de diferentes interesses, bem como sinaliza uma distância da representação que acontece no CNDI com a base social interessada na temática.

No tocante ao caráter decisório do Conselho, de acordo com o decreto 5.109 de 2004, as deliberações do CNDI são aprovadas mediante a publicação das resoluções, que são publicadas oficialmente no DOU e atribuem formalidade e transparência ao que foi decidido. Conforme Almeida e Tatagiba (2012) a garantia do

caráter deliberativo dos conselhos deve ser uma das suas principais lutas, uma vez que

(...) o adjetivo “deliberativo” abriga as expectativas de que tais instâncias invertam prioridades, distribuam de forma justa os recursos públicos e promovam direitos, fazendo assim a *diferença* enquanto instância decisória. Mas, ao mesmo tempo, é também no diagnóstico da sua incapacidade de exercer o papel deliberativo que boa parte dos apontamentos críticos e das frustrações políticas repousa.

Embora não se atribua as expectativas apontadas apenas ao caráter deliberativo, na medida em que as decisões podem ser contrárias à redistribuição de recurso e promoção dos direitos, é necessário enfatizar as potencialidades da deliberação e do seu compartilhamento com outros sujeitos políticos, tarefa fundamental dos conselhos, para a garantia do poder de decisão a esses espaços de forma que eles consigam incidir na política. As autoras também ressaltam os estudos sobre conselhos que apontam o baixo poder decisório e influência desses espaços no fluxo do governo e em seus órgãos executivos. Essa contradição tem se apresentado como um dos principais paradoxos dos conselhos, que permitem a gestão compartilhada e possuem caráter deliberativo, mas pouco conseguem incidir na amplitude do Estado.

Nesse sentido, o trabalho buscou analisar as atas e as resoluções publicadas durante as gestões dos biênios de 2014-2016 e 2016-2018 para alcançar maior dimensão sobre o caráter deliberativo e compreender o conteúdo o que é decidido formalmente por resoluções no conselho no intuito de perceber se o CNDI tem decidido sobre a Política, como é apontado na sua finalidade e competência.

As atas do CNDI são apresentadas em forma de resumo executivo por dificuldades da Secretaria Executiva, que argumenta possuir dificuldades com a realização das atas, por problemas com a contratação de empresas que realizam as degravações e destinação de recursos para tal feito, assim como a Secretaria relata não possuir recursos humanos para o trabalho. Com registro, essa questão é apresentada desde a gestão de 2010-2012

Finalmente, ao longo destes dois anos, e mais especialmente em 2012, o CNDI trabalhou sem que houvesse a degravação dos registros das plenárias, em razão de descontinuidade dos convênios da SDH com as empresas que realizam este serviço. Isso impediu a publicação de atas e dificultou o seguimento das pautas pelo Conselho (CNDI, 2012, p. 65)

Na gestão de 2016-2018, o mesmo problema continua, na 95ª reunião ordinária essa é uma pauta discutida quando foi percebido que em agosto de 2018 ainda existiam sete atas atrasadas referentes ao ano de 2017. O presidente do CNDI e secretário da SNDPI “relatou não ser possível a contratação de uma empresa para a prestação deste serviço, e que gostaria de ouvir se os conselheiros tinham alguma ideia, alguma solução” (95ª Reunião Ordinária, 2018). O regimento interno do Conselho define o papel da secretaria executiva para oferecer os recursos e suporte técnico necessários ao funcionamento do conselho e aponta que é atribuição da secretaria a preparação e o encaminhamento das atas, assim como explicita que os resumos das atas devem ser publicados no DOU até quinze dias da sua aprovação e arquivados.

Desse modo, não é atribuição do colegiado encontrar uma solução e sim da secretária executiva. Ainda assim, foi aprovado em reunião que fossem elaborados resumos técnicos para corresponderem às atas pelo menos até aquele momento. No tocante à publicação das atas, isso não é realizado nem pelo DOU e nem pelo site do MDH, o que torna o conselho, e as deliberações e discussões realizadas por ele, sem transparência, isto é, fechadas ao conhecimento da sociedade. Almeida e Tatagiba (2012, p. 78) indicam sobre o perigo da falta de transparência e acesso nos espaços dos conselhos, uma vez que eles podem se “transformar em mais um dos nichos secretos do Estado ao não permitirem acesso público às suas reuniões ou criarem dificuldades para a consulta de suas atas”. Essa transformação contraria o potencial democrático de mudança dos conselhos e da participação da sociedade civil.

É necessário salientar que o problema da execução das atas não depende exclusivamente da vontade política e compromisso dos gestores, mas sim da organização do Estado e a desvalorização do CNDI frente a outras temáticas, órgãos e conselhos, tendo em vista que a gestão do Conselho muda constantemente, mas o problema permanece. Dessa forma, uma das principais bandeiras de atuação do CNDI tem sido o reconhecimento institucional do espaço, o seu caráter deliberativo e o exercício de poder político. Com as entrevistas, identifica-se que existe uma grande insatisfação dos conselheiros com as mudanças da secretaria executiva que acompanha o Conselho. Isso porque atribuem uma descontinuidade dos trabalhos anteriores, e em decorrência, eles precisam recomeçar novamente, não havendo repasses, muitos documentos são perdidos e os trabalhos do CNDI perdem o ritmo. Sobre o assunto, também foi apontado a falta de poder avaliativo e decisório sobre a

equipe que trabalha para o Conselho. A problemática pode ser observada no relatório de gestão da gestão 2010-2012, no registro da 94ª reunião ordinária e na fala dos entrevistados.

Outra situação a ser evitada era a descontinuidade na Secretaria Executiva do Conselho já citada, fato que havia comprometido sobremaneira a realização da 2ª Conferência e deixado o Conselho praticamente sem memória, pois os arquivos com registros do CNDI das gestões anteriores foram perdidos e o Secretário levou bastante tempo pesquisando e recompondo essa memória [...] fica claro que o CNDI está subordinado à SDH e não tem autonomia para manter pessoas que considera mais capacitadas para seu quadro funcional, nem para destituir as pessoas incompetentes para o cargo. Paradoxalmente, essa decisão contraria inclusive publicação da própria SDH sobre as atribuições do Conselho (CNDI, 2012, p. 64)

E nós sabemos que, aqui, o Ministro acabou de chegar, a Secretária anterior nem esquentou o lugar. Quem é que poderia aferir o desempenho desse pessoal? É quem está aqui há quase dois anos ou há quase quatro anos. Deveríamos ter sido ouvidos. Porque eu sei, isso alguém me chamou atenção, é ato legal, é competência do Ministro mesmo, ou do órgão ao qual delega a competência para pôr e tirar. Eu concordei, é legal. Só que há duas maneiras de exercer um poder legal, uma maneira autocrática e outra monocrática. Uma maneira democrática e participativa. Outra, monocraticamente por quem tem a caneta na mão e decide por si. Democraticamente, se dialoga com os demais. E eu senti que Conselho foi desconsiderado e afrontado (94ª Reunião Ordinária, 2018)

Bom, eu vejo que a gente consegue sim conquistar, mas às vezes a rotatividade de gestões, muitas mudanças, mudar não é o problema, né? Mudar o coordenador. O que eu vejo como problema é não dar continuidade no que se planejou. Se a gente faz um planejamento de gestão, quando entra uma outra gestão, a primeira coisa que a gente tem que pegar é o que estava e ver, dar continuidade àquilo. Não ter como instrumento de gestão, instrumento de estado isso. E dar continuidade. Ontem na reunião, o coordenador foi aplaudido por ele ser de uma política de assistência e ele ser efetivo, porque a gente tem essa expectativa que alguém que não vá sair possa dar seguimento, né? Isso eu acredito que é um desafio muito grande, a gente ter essa continuidade das ações, das deliberações, porque muda tudo (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 9)

E agora me preocupa porque, por exemplo, o [conselheiro nacional] fez um depoimento que eu julguei triste, se mostrando... Espera aí! E onde é que está o papel do Conselho? É como se a Secretaria estivesse tomando um papel que não lhe cabe. Ela não é deliberativa! Deliberativo é o conselho, que precisa deliberar para que a Secretaria torne em ato. Ela só pode trabalhar em relação à política aquilo que o Conselho delibera porque ele fala pelo povo, senão não é democracia. (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 3)

A partir do exposto, considera-se que existe uma forte subordinação do CNDI à secretaria executiva para o desenvolvimento dos seus trabalhos. A dependência é apontada na falta de transparência e produção das atas, no prolongamento para a publicação das resoluções e no arquivamento dos documentos do Conselho, que se perdem com as mudanças de gestão. Esse problema se mostra estrutural nos

trabalhos do CNDI, de forma que se apresenta, registrado, desde a gestão 2010-2012 até a gestão 2016-2018. Além do conselho nacional, o desafio da descontinuidade dos gestores se fez presente na fala dos conselheiros estaduais, que apresentaram a questão como um desafio em que os conselheiros precisam retornar em algumas questões já superadas, galgar novos espaços para construir uma atuação conjunta com a atual gestão ao governo.

Ao analisar os resumos executivos das reuniões referentes a gestão 2014-2016 do CNDI, percebe-se que as discussões são direcionadas por diferentes temas que englobam a problemática da pessoa idosa. Assim, parte-se do entendimento que os conselheiros conseguem debater sobre a PNI de forma mais ampla. No entanto, nota-se uma certa dificuldade de encaminhar e deliberar sobre o que foi discutido, muitas vezes prolongando a pauta para outras reuniões. Também foi identificado que algumas temáticas perdem-se nas reuniões e são diluídas posteriormente por não virarem resoluções ou deliberações mais específicas aos Ministérios participantes.

Um dos exemplos mais expoentes do que foi apontado pode ser observado sobre a criação da comissão sobre o acompanhamento do PPA 2017-2019, que não virou resolução e não teve vida longa no conselho. Os conselheiros conseguiram levar o Ministério do Planejamento para prestar contas sobre a não inclusão da temática da pessoa idosa no PPA de forma mais específica, com a mobilização e insatisfação do Conselho, que pontuara, durante as reuniões, que, mesmo depois da participação de alguns conselheiros no Fórum Interconselhos<sup>39</sup>, eles não conseguiram incidir sobre a entrada do envelhecimento da agenda do governo de forma mais contundente.

A resposta final foi de que essa não era a temática prioritária do governo no momento e que o conselho teria que ser mais participativo e impositivo para a construção do próximo PPA. Isto é, a responsabilidade retornou ao CNDI uma vez que era papel dele conquistar esse espaço, na visão do Ministério. Sobre essa temática, um conselheiro considera que o governo, no final, acaba tendo maior poder de decisão mesmo que o Conselho decida e vote para um cenário contrário, considerando que o Conselho participa e decide, mas a decisão final da entrada do tema na agenda e ações do governo fica a cargo do governo e do que ele determina como prioritário.

---

<sup>39</sup> O Fórum Interconselhos é um mecanismo de controle democrático do planejamento das políticas públicas e da agenda governamental, que reúne diferentes conselhos nacionais e entidades representativas da sociedade civil para participar da elaboração e monitoramento dos PPAs.

Olha, eu diria que o governo sempre tem maior predominância, infelizmente. Até porque, eu vou contar um episódio: eu participei, a chamado aqui do conselho, de reuniões promovidas pela Secretaria do Planejamento e do governo para discutir sobre o Plano Plurianual dos próximos anos. Primeiro houve uma reunião para a discussão política, tinha da juventude, da criança e do adolescente, da mulher, do índio, etc. A gente ingenuamente embarcou acreditando nisso. Aí teve a outra reunião, eles chamam de Fórum Interconselhos, tinha lá os programas da criança e do adolescente, do índio, etc. Mas cadê o do idoso? Quando eu percebi aquilo, já enviei um e-mail para os outros que iam participar sobre a ausência da temática do idoso e lá no fórum nos distribuímos em grupos de comissões para discutirmos as propostas. Foi aceito? Ou seja, **é um pouco faz de conta, porque na prática a alta burocracia monta o que ela acha que deve ser e depois chama para a participação periférica, aceitam os adjetivos desde que não se mude os substantivos, nem o verbo.** Aí chamamos o secretário para vir aqui, nós queríamos saber se tem que ter, o porquê que não tem. Uma das justificativas dele é que a quantidade não justifica que seja um programa específico. O critério é quantitativo, não é qualitativo. Eu lembro de ter me manifestado bem duramente e ele respondeu dizendo que a sociedade ainda não vê em peso a questão do idoso, da invisibilidade. **Então isso só mostra que o governo está afinadíssimo com a opinião pública, ou seja, está mantendo na invisibilidade porque é assim que a sociedade pensa** (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 13).

Não obstante, na mesma gestão, o Conselho conseguiu tirar posicionamentos formais e fortalecer sua articulação com o Poder Legislativo, principalmente com a Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CIDOSO)<sup>40</sup>, para a criação da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, a qual foi criada em outubro de 2016 (lei nº 13.345). O CNDI se manifestou com os “ofícios número 16, 17 e 18/2016 que foram enviados à Presidência da República, Ministro da Casa Civil, Ministro da Justiça e Cidadania, Câmara dos Deputados, Senado Federal e aos Conselhos Estaduais do Idoso” (CNDI, 2016, p. 13). Percebe-se desde a trajetória da instituição da PNI e do EI, forte atuação da sociedade civil organizada ao legislativo. No entanto, quando se trata da construção da agenda política do Estado, a partir do Congresso Nacional, a pesquisa realizada sobre o CNDI na visão dos seus conselheiros, feita pelo IPEA em 2013, aponta que 62% dos conselheiros consideram que a influência do CNDI na agenda do Congresso é pouco significativa e 13% respondem que não existe influência. Acredita-se que esses dados mostram a pouca visibilidade e real incidência do CNDI.

O Conselho também se manifestou pela não aprovação do Conselho Tutelar do Idoso<sup>41</sup> e posicionamentos com o TCU, MPOG e sobre a contrarreforma da

<sup>40</sup> A CIDOSO é uma comissão permanente da Câmara dos Deputados composta por 22 membros titulares e 22 suplentes. Foi criada em 2016 pela resolução nº15 da Câmara dos Deputados.

<sup>41</sup> Em resposta a projetos de lei que buscam criar o Conselho Tutelar do Idoso, teria a mesma lógica do Conselho Tutelar para crianças e adolescentes. No entanto o CNDI considera que a proposta não

previdência social, o que demonstra o trabalho de construção coletiva para a articulação política do CNDI. Destaca-se a qualidade do debate dos conselheiros, que possuem trajetória política na temática, levando o tema do envelhecimento e da pessoa idosa a rigor da construção política. Por isso, avalia-se que a dinâmica interna do Conselho, entre os conselheiros, o processo político de discussão do CNDI é construtivo. Contudo, a qualidade do debate tem baixa incidência no processo decisório, com pouca direção no sentido deliberativo sobre a PNI, como pode ser observado na fala do conselheiro entrevistado:

Porque aqui, como eu disse, a gente delibera muito pouco. Em vários momentos da pauta, há mais uma prestação de contas. [...] São relatos descritivos, pouco práticos que você pode usar realmente para implementação da política. Muitos pontos da pauta acabam sendo mais descritivos do que deliberativos [...] O que eu sinto aqui, é que às vezes há debates, trazem as pessoas [convidados], a pessoa faz uma apresentação e depois disso nada é produzido e fica um debate um pouco solto. Tem coisas que são interessantes, poderiam ter sido encaminhadas, mas aí no fundo acaba ficando perdido. Esse é um ponto falho da atuação (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 15)

**QUADRO 3 – Resumos executivos das reuniões do CNDI da gestão 2014-2016**

<b>Reunião Ordinária</b>	<b>Data</b>	<b>Deliberação</b>
72 <sup>a</sup>	31/10/2014	Posse dos novos conselheiros. Repasses da gestão anterior. Composição das comissões. Aprovada a proposta sobre o governo coordenar as comissões de política pública, normas e gestão do fundo e a Sociedade Civil coordenar as comissões de articulação com os conselhos, comunicação social e orçamento e finanças.
73 <sup>a</sup>	11/12/2014	Encaminhamento para a criação sobre de uma comissão específica para tratar do PPA. Nota técnica. Solicitação ao MRE. Envio de ofício ao MPOG.
74 <sup>a</sup>	26/02/2015	Indicação de representantes para a composição do Comitê da organização para as conferências conjuntas. Composição de uma comissão eleitoral para preencher a vaga sobrando da sociedade civil de “empregadores”. Composição

tem provisão legal, e que a tutela e guarda não se aplica a pessoas idosas, os quais não perdem a sua capacidade civil, mas se destina aos filhos menores e até 16 anos.

		da comissão que fará visita a entidades representativas da educação. Criação de uma página no facebook. Nota técnica para o TCU. Elaboração de ofício de apoio ao Ministério da Saúde sobre pesquisa às ILPIs. Atualização do cadastro dos conselhos estaduais.
75ª	14/04/2015	Decisões sobre a reunião descentralizada em Florianópolis e Rio Branco.
76ª (descentralizada)	11/06/2015	Aprovado o encaminhamento do processo de aquisição dos bens duráveis/equipamentos em conjunto com licitação. Estabelecer uma vigília junto ao Congresso Nacional para manutenção das sugestões orçamentárias no PPA 2016-2019. Divulgar as ações de saúde relacionadas ao acompanhamento da saúde da pessoa idosa.
77ª	13/08/2015	Aprovada a proposta da destinação de R\$ 1.000.000,00 para a 4ª CNDPI. A reunião foi direcionada por repasses e duas apresentações, uma prestação de contas do MPOG sobre o PPA e outra sobre saúde da pessoa idosa.
78ª (descentralizada)	21/10/2015	Não aprovou a criação de um conselho tutelar do idoso.
79ª	03/12/2015	Posse da representa da CNF. Aprovado o calendário do ano de 2016.
80ª	26/12/2015	Não teve caráter deliberativo. A reunião foi direcionada por repasses sobre o PPA, o cumprimento do Plano de Madri e apresentação de uma cartilha feita pelo Ministério do Turismo.
81ª	07/04/2016	Sugestão de alteração do texto do Regimento Interno da 4ª CNDPI, sobre metodologia e regra de votação.
82ª	19/07/2016	Aprovado a preparação de uma nota de esclarecimento sobre a não criação do Conselho Tutelar do Idoso. Sugestões para o PL de criação da Secretaria Nacional do Idoso da deputada Leandre.

83 <sup>a</sup>	06/09/2016	Criação de uma comissão para analisar a proposta de parceria do CNDI com o PNUD. Aprovação do parecer para aquisição dos kits de equipagem emitida pela Comissão de Normas.
84 <sup>a</sup>	25/10/2016	Nota técnica para o Ministério da Justiça sobre a necessidade de provisão de estrutura e pessoal para essa secretaria. Sugestões para a deputada Leandre. Informe sobre a aprovação de R\$ 15.000.000 para financiar projetos complementares para políticas voltadas para a pessoa idosa.
85 <sup>a</sup>	08/12/2016	Emissão de uma manifestação formal do CNDI de cumprimentos a ex-conselheira ganhadora do prêmio de Direitos Humanos, na categoria Garantia dos Direitos da Pessoa Idosa. Aprovação de nota técnica em caso de sobras orçamentária por falta de adesão, na revisão do edital lançado sobre os kits. Aprovação de nota demonstrando a preocupação do CNDI com o desenrolar da reforma da previdência.

FONTE: Elaboração própria com base nos resumos feitos pela secretaria executiva do CNDI, 2018

As resoluções da gestão de 2014-2016 reforçam o caráter pouco encaminhativo do CNDI, com a produção de poucas resoluções. Mostram também que as resoluções foram destinadas à organização do Conselho e da Conferência Nacional, como demonstra o quadro 4. O dado é consoante com a constatação de Almeida e Tatagiba (2012) ao perceberem que as tarefas e discussões dos conselhos têm se voltado para a sua própria organização e se afastado da construção da política. Para as autoras, no início da institucionalidade dos conselhos, em 1990, essa prática era comum e compreensível, uma vez que os conselhos ainda estavam tentando construir uma nova estrutura participativa e representativa de atuação. Entretanto, a prática não foi superada. Nas palavras das autoras,

Os conselhos têm despendido uma energia significativa com questões relativas ao seu funcionamento interno. Os estudos demonstram que boa parte de suas agendas voltam-se para a discussão de temas relativos a sua própria dinâmica organizacional interna [...] os conselhos têm investido grande parte de sua energia no desempenho de funções técnicas e burocráticas, mantendo uma agenda no varejo e atuando reativamente em

resposta às demandas provenientes do Executivo, enquanto decisões importantes continuam correndo por fora, nas tramas desconexas que conformam a rede de produção da política pública (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 85-86)

Com isso, as autoras chamam atenção para a necessidade de revisão das rotinas dos conselhos de modo que o tempo dispendido nas reuniões sejam designados prioritariamente a construção política. Entende-se, que, do contrário, o cenário apontado contribui com que as decisões do CNDI se tornem técnicas e burocráticas quando escapam do exercício político promovido pelo espaço do conselho e se destinam a questões organizacionais. De acordo com Giacomini (2013) quando afirma que o controle democrático exercido pelos conselhos tem na sua constituição o desafio de se realizar como um processo contínuo de democratização e menos como uma atividade burocrática, para tanto, os conselhos devem atuar para a construção do exercício democrático, cidadão e político.

O CNDI se distancia dessa prática, na medida em que tem registrado mais resoluções voltadas para a organização interna do conselho e planejamento das conferências. A construção política deixa de ser prioridade e o norte do exercício democrático é esquecido. Essa questão também foi apontada por um entrevistado como um dos principais entraves para o CNDI e pode ser observada no quadro de resoluções da gestão 2014-2016 abaixo:

Não decidimos nada sobre a Política. Vem uma pessoa falar sobre o orçamento, o que estava relacionado ao idoso dentro das questões orçamentárias. A gente recebe informação. Vem alguém que fala sobre o assunto, mas com essas informações não é feita alguma providência efetiva. Nem sei se tem compromisso político porque não vi nenhuma deliberação efetiva. Acaba que não tem espaço e estão todos os conselheiros envolvidos nisso. Tinha que analisar dois documentos que não vimos, a gente chegou, achamos que tínhamos horário para concluir e depois disseram que não tínhamos tempo, e fomos lá discutir coisas que não eram relevantes (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 14).

**QUADRO 4 – Resoluções publicadas na gestão 2014-2016 do CNDI**

<b>RESOLUÇÃO</b>	<b>DATA</b>	<b>ASSUNTO</b>
24	26/02/2015	Designação da Comissão eleitoral para o processo eleitoral de entidades representativas do segmento empregadores urbano e rural do biênio 2014-2016
25	09/12/2015	Define os critérios para a eleição da temática da pessoa idosa que participarão da 12ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos
26	11/02/2016	Define os delegados da pessoa idosa na 4ª CNDPI e 12ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos
27	X	X
28	20/07/2016	Designa a comissão para coordenar o processo eleitoral das entidades da sociedade civil do biênio 2016-2018

FONTE: Elaboração própria com base nas resoluções do CNDI, 2018

A gestão de 2016-2018 tratou-se de uma recondução da gestão anterior, permanecendo as cadeiras eleitas a participarem do CNDI. Mantiveram praticamente as mesmas entidades da sociedade civil, mudando alguns representantes conselheiros. Dessa forma, a gestão deu continuidade aos trabalhos iniciados nos dois anos anteriores, conseguindo avançar nas produções do Conselho seja em forma de resolução, moção, nota técnica ou manifestação do posicionamento do Conselho sobre determinada temática.

O Conselho deu continuidade a relação com o Poder Legislativo, prática desenvolvida no histórico da construção da PNI em que as associações e entidades da sociedade civil recorreram à articulação com o legislativo para construir a política da pessoa idosa. Nessa gestão, ele foi consultado e ajudou na construção de textos sobre diferentes emendas parlamentares. A articulação com o poder legislativo é avaliada como necessária e positiva, na medida em que existe um reconhecimento institucional da instância do CNDI e promove uma atuação recíproca na construção da Política. A conexão do Conselho com outras instâncias do Estado é fundamental para a sua atuação, que deveria estabelecer relação em todos os âmbitos, executivo, legislativo, judiciário, entre outros, no sentido de criar uma rede de atuação e

reconhecimento institucional do Estado da temática da pessoa idosa, bem como do caráter deliberativo do Conselho.

Na análise dos resumos executivos da última gestão, foi identificado a atuação do CNDI reivindicando maior espaço e reconhecimento desse mecanismo no tratamento da Política. Como exemplo, ele se posicionou duramente quando o governo solicitou apoio do Conselho ao novo programa Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (EBAPI), decidindo não promover apoio imediato a uma política que não passou pelo conselho, mas chegou pronta e tinha como prerrogativa a *possibilidade* de consultar o Conselho, quando os conselheiros acreditam que o CNDI *deve* ser consultado. A bandeira pelo reconhecimento institucional é antiga e aparece em outros momentos e situações no CNDI, como já apontado e pode ser observado no registro da reunião ordinária referente à gestão passada:

O conselheiro sugeriu que seja levado à Ministra um pedido de que seja incluído o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso nessa Comissão Interministerial na qualidade de convidado permanente, ou de membro observador, com direitos à palavra, mesmo que não tenha voto. Colocou que não é a primeira vez que o Conselho é chamado para tomar conhecimento de uma obra acabada. A convenção interamericana foi assinada o ano passado, e tivemos a surpresa de receber a notícia do acordo firmado. Comentou que acontecerá a Conferência, que tem como tema o empoderamento da pessoa idosa. Falou que o conselho precisa ser empoderado, pediu aos integrantes do ministério ajuda nesta empreitada (80ª Reunião Ordinária, 2016)

#### QUADRO 5 - Resumos Executivos das reuniões do CNDI da gestão 2016-2018

Reunião Ordinária	Data	Deliberação
86 <sup>a</sup>	15/02/2017	Elaboração dos textos para a emenda (resumo não especifica o conteúdo).
87 <sup>a</sup>	12/04/2017	Aprovação de relatório sobre os critérios de avaliação, valores e outros pontos para edital. Aprovação de resolução que muda o texto da resolução nº 12 do CNDI. Aprovada a proposta de divulgação de conscientização da violência contra a pessoa idosa em junho.
88 <sup>a</sup>	10/05/2017	Aprovado o envio de voto de pesar ao Conselheiro pelo falecimento do filho. Aprovação de nota técnica (o resumo executivo não especifica o conteúdo). Aprovação de que o presidente do conselho, dois relatores e o presidente da

		comissão tratassem do assunto sobre a resolução do CNE, e tornar válida a Base Nacional Comum Curricular por Resolução do CNE.
89 <sup>a</sup>	04/08/2017	Aprovação da proposta inclusão do artigo 1º da Resolução de número 19, onde “As entidades governamentais encionadas no artigo 48, deveriam ter seus programas e ações inscritos”. Aprovação de encaminhamento para melhoria na redação do texto de edital para chamada pública. Aprovado a atuação do CNDI em conjunto ao MDH para a elaboração da arte no material a ser divulgado na comemoração do dia 1º de outubro de 2017. Aprovado a elaboração de um ofício à ANVISA (conteúdo não consta no resumo executivo). Aprovação de resposta ao Conselho do Paraná sobre a impossibilidade do CNDI modificar texto de resolução sobre gratuidade do transporte da Agencia Nacional de Transportes Terrestres. Aprovação de texto do CNDI para agendar encontro com a ANTT.
90 <sup>a</sup>	25 e 26/10/2017	Votadas as propostas prioritárias do CNDI a serem levadas para a construção do PPA, sendo limitados apenas 05 projetos concentrados na área da saúde (14 votos), assistência social (10 votos), educação (13 votos) e previdência social (10 votos). Formação da comissão para avaliação correspondente ao edital com as entidades pública. Aprovação para data de reunião descentralizada em Aracajú. Aprovação sobre ajuste do edital junto à Secretaria.
91 <sup>a</sup>	15/12/2017	Aprovação do calendário do CNDI (reuniões ordinárias e reuniões da diretoria ampliada) para 2018. Aprovação do apoio do CNDI à Pastoral da Pessoa Idosa para a criação da Secretaria Estadual da Pessoa

		Idosa em São Paulo. Aprovação da junção entre as comissões sobre o FNI e de orçamento e finanças. Aprovação de moção sobre o recadastramento do BPC. Aprovação da proposta de alteração da resolução 18 (regimento interno do CNDI). Aprovação de um modelo e orientações de procedimento de comportamento dos conselheiros em relações a questões de comunicação. Aprovado o calendário da 5ª CNDPI.
92ª	23/02/2018	Aprovação de texto sobre o edital de chamada pública a entidades da sociedade civil para transferência de recursos do FNI. Aprovação de proposta de monitoramento das deliberações da última conferência, tendo em vista a quantidade de repetições entre a primeira e a última. Aprovação de manifestação de boas-vindas ao Ministro do Direitos Humanos. Aprovada a proposta de oferecer um curso de capacitação aos conselheiros da gestão 2018-2020.
93ª (descentralizada)	11/04/2018	Aprovação de ofício de agradecimento a ex-presidente do conselho e de boas-vindas ao seu sucessor. Envio de PL para os conselhos municipais e estaduais para conhecimento. CDNI se manifestou contrário à redação do decreto do EBAPI, o qual diz que “poderá ser ouvido o Conselho como órgão consultivo”. Envio de cópia sobre a recomendação dos contratos com as ILPIs a todos os conselhos. Aprovada a deliberação de garantir os recursos do Fundo da LOA de 2018. Aprovação sobre as atualizações do regimento interno passarem pela Comissão de Normas. Encaminhamento para a Secretaria Nacional estabelecer parceria com a EBC para o desenvolvimento de uma campanha tendo por base os

		artigos do Estatuto e recomendações sobre o Seminário de Conscientização da Violência Contra a pessoa idosa. Aprovação da atualização da cartilha “Quero um conselho”.
94 <sup>a</sup>	14/06/2018	Aprovação de ofício manifestando o agradecimento e reconhecimento do trabalho pelo Conselho à ex-coordenadora do CNDI. Eleição do novo presidente do Conselho o novo representante do MDH. Aprovação da construção de texto à assessoria de comunicação sobre o dia da conscientização sobre a violência contra a pessoa idosa. Aprovada a atualização das atas das duas reuniões anteriores. Constituição da comissão eleitoral de 2018 do CNDI.
95 <sup>a</sup>	30/08/2018	Aprovação da apresentação de resumos técnico das reuniões até outubro, considerando que não foram realizadas as atas das reuniões, como é indicado no Regimento Interno do CNDI. Aprovação de replicação do questionário do IPEA sobre o Conselho em 2011 para realização de comparativo. Aprovado o cancelamento do curso sobre Educação em Direitos Humanos, com pedido do retorno do recurso.

FONTE: Elaboração própria com base nos resumos elaborados pela Secretaria Executiva do CNDI, 2019.

Em comparação a gestão anterior, o último biênio o Conselho também produziu muito mais resoluções, com 16 ao total. No entanto, a quantidade de resoluções não se apresenta como qualificador do processo decisório. Percebe-se, novamente, um padrão no conteúdo das resoluções no tocante à grande parte do que foi deliberado se referir à organização interna do CNDI e ao planejamento e organização da 5<sup>a</sup> CNDPI. Essa dificuldade reafirma o que já apontado anteriormente sobre a atuação do Conselho, existe um maior dispêndio das discussões nas reuniões e resoluções para tratar sobre a organização interna, estrutura e questões técnicas e burocráticas do CNDI e da CNDPI. Alimenta-se, assim, a ideia de que existe uma tendência para

a burocratização da atuação do CNDI, que se distancia de decisões sobre a Política, reforça-se a indicação de Almeida e Tatagiba (2012) sobre a necessidade urgente dos conselhos reverem suas atividades rotineiras.

Outras resoluções referentes aos anos de 2017 e 2018 dizem respeito a decisões encaminhadas pela gestão passada. Um exemplo é a resolução 35º, de novembro de 2017, sobre a equipagem dos Conselhos municipais e estaduais. Essa resolução formaliza a decisão encaminhada na 76ª reunião ordinária, em Junho de 2015. Esse atraso de um ano e meio para a publicação da resolução demonstra, novamente, a dependência institucional do Conselho à secretaria executiva e ao MDH. Mostra também o caráter restrito do processo decisório do CNDI, que decide e delibera, mas não tem poder de levar as suas decisões para o reconhecimento institucional sozinho. Essa característica não é nova no CNDI, no relatório de gestão de 2010-2012, os conselheiros apontam essa situação denunciando a baixa autonomia e incidência do conselho, o qual delibera mas possui fragilidade institucional.

O Conselho atua produzindo resoluções que para terem efeito devem ser aprovadas no plenário. Para ter efeito externo, a resolução precisa ser publicada, não sendo cabível o Conselho ficar refém da decisão do gestor para a publicação. Uma vez o plenário tendo aprovado uma Resolução, inclusive com a participação do próprio gestor federal - Secretaria de Direitos Humanos – que tem assento no Conselho, a Resolução deveria ser imediatamente encaminhada para a publicação. Esse seria o caminho natural, caso fosse respeitada a competência e a autonomia do CNDI. Porém, apesar das cobranças do Conselho, os fluxos para a publicação de resoluções e para a execução de ações definidas pelo CNDI ainda não estão claros. Por exemplo, entre a decisão em plenário e a publicação da resolução, os tempos são variáveis, a depender do interesse do gestor, havendo inclusive resoluções não publicadas, por vontade unilateral do gestor. Assim, como tem funcionado, na prática, a decisão de publicar ou não fica a critério do gestor (CNDI, 2012, p. 66).

Em conformidade com Giacomini (2013) essa problemática prova a fragilidade administrativa do CNDI, tendo em vista que a capacidade de atuação e autonomia desse mecanismo é constrangida pela estrutura administrativa. O órgão do conselho fica submisso ao que a administração decide sobre o que publicar e quando publicar a partir da conveniência para o órgão gestor. Dessa forma, a autora aponta que o CNDI até delibera, “mas há uma lentidão na publicação de resoluções que compromete a eficiência do Conselho, como se a capacidade de resolução do Conselho ficasse submissa ao gestor, o que fere frontalmente o papel de controle democrático reservado ao conselho” (GIACOMINI, 2013, p. 169). A esse respeito, um

conselheiro estadual faz a contrarreferência da atuação do Conselho estadual, que discute mais política na medida em que os conselheiros compreendem o seu papel e a função do conselho, como pode ser observado no trecho da entrevista:

Porque nós temos um pacto lá [conselho estadual], a gente não está mais discutindo organização de conselho, mesa, secretária, carro, telefone, se vai pagar a viagem ou não. A gente não discute mais isso. Nós discutimos é política mesmo! E aí, é preciso que meta a mão na massa, às vezes os conselheiros não entendem bem isso. Na minha visão, o conselheiro é um ser político, ele não é um ser técnico. Então não adianta trazer uma planta de uma casa e dizer “conselheiro, o que você acha?”. Não vai achar nada. Não tem que achar nada, quem tem que achar é um engenheiro. Agora, tem que fazer uma casa aqui, uma lá, isso aqui vai muito mais beneficiar o idoso do que aquilo. É uma decisão política, não é uma decisão técnica. E muitos conselheiros acham que tem que ser uma decisão técnica. Não é! Conselheiro não é técnico. E quando vem um conselheiro lá da periferia, analfabeto, sabe pouco de leitura e tal, é ótimo sabe o porquê? Ele traz a visão dele do lugar, ele chega assim para o conselho e diz “ó, lá tem um problema assim e assim e não temos como resolver, vamos ver como vocês podem ajudar aí”. Entendeu? É diferente de um secretário de um gabinete, ele fica calado porque não tem o que falar, não vive essa realidade. Tem que entender o papel do conselheiro. O conselho, ele é deliberativo. Mas é preciso ter técnica, como é que eu vou ter essa técnica? Um corpo técnico da gestão que assessora o conselho. Então, antes de eu decidir se eu vou fazer uma casa de dois andares ou de um andar, não sei o que, não sei o que, eu quero ouvir a infraestrutura, que tem engenheiros, eu quero ouvir a questão do recurso, quanto vou gastar aqui e quanto vou gastar ali, eu quero ouvir a assistência social, a saúde, eu quero ouvir todo mundo. Aí que nós vamos dizer “não, o negócio é o seguinte: é aqui, esse aqui vai atender muito mais os idosos do que esse, esse vai custar tanto, aquela metade e vai atender muito mais. Então a minha decisão agora é política, eu não estou decidindo se a técnica está boa, se a construção está boa, não me interessa, isso aí tem gente que tem que cuidar disso (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 10)

Não obstante, o Conselho avança sobre a deliberação de algumas temáticas, avançando no processo decisório sobre a Política ao formalizar suas decisões em forma de resolução e tratar sobre temas que sejam direcionados a garantia de direitos, como: estabelece uma comissão para tratar sobre a implantação de um artigo do EI (22<sup>42</sup>), como forma de cobrança e pressão; define novas diretrizes para a regulamentação do artigo 35<sup>43</sup> do Estatuto, substituindo uma resolução antiga do Conselho. Além dessas duas questões pontuais sobre a Política, o CNDI conseguiu publicar editais que atuassem no fortalecimento dos conselhos (nacional, estaduais e municipais) e da PNI. Um edital foi para reforçar a estrutura básica dos conselhos

<sup>42</sup> “Art. 22. Nos currículos mínimos dos diversos níveis de ensino formal serão inseridos conteúdos voltados ao processo de envelhecimento, ao respeito e à valorização do idoso, de forma a eliminar o preconceito e a produzir conhecimentos sobre a matéria” (BRASIL, 2003, Lei 10.741).

<sup>43</sup> “ Art. 35. Todas as entidades de longa permanência, ou casa-lar, são obrigadas a firmar contrato de prestação de serviços com a pessoa idosa abrigada” (BRASIL, 2003, Lei 10.741).

municipais e estaduais, com os kits de equipamentos para os conselhos, outro foi uma chamada pública para a transferência de recurso para entidades civis que fossem desenvolver ações temáticas no âmbito do fortalecimento da Política e o último teve o intuito de atuar no desenvolvimento institucional do próprio CNDI. Atribui-se esse avanço ao acúmulo do trabalho da gestão, que já estava há dois anos no conselho.

**QUADRO 6 – Resoluções publicadas na gestão 2016-2018 do CNDI**

<b>Resolução</b>	<b>Data</b>	<b>Assunto</b>
29	21/02/2017	Criação de Grupo Temático para tratar do encaminhamento das medidas para implantação do artigo 22 do EI – artigo 10, inciso III da PNI
30	15/02/2017	Prorrogação do prazo do edital para a seleção de organização da sociedade civil interessada em celebrar termo de fomento que tenha por objeto a execução de projetos que auxiliem o desempenho institucional do CNDI
31	15/02/2017	Institui a comissão de seleção para análise e aprovação das propostas apresentadas no Edital de chamada pública nº 001/2016 – CNDI/SEDH/MJC
32	04/04/2017	Alteração da Comissão instituída na Resolução 32
33	24/05/2017	Estabelece diretrizes e parâmetros para a regulamentação do artigo 35 do Estatuto do Idoso, que dispõe sobre o contrato de prestação de serviços de toda entidade de longa permanência, ou casa-lar, com a pessoa idosa abrigada, substituindo a Resolução nº 12/2008 do CNDI
34	26/10/2017	Institui a comissão de seleção das propostas dará a celebração de parceria com o CNDI, por intermédio da SNPI, no que se refere a transferência de recursos financeiros. Estabelece a composição da comissão.
35	23/11/2017	Dispõe sobre a doação da equipagem para os conselhos estaduais, municipais e distrital.
36	15/12/2017	Dispõe sobre a atuação conjunta das Comissões Permanentes de Gestão do Fundo Nacional do Idoso e de Orçamento e Finanças
37	15/12/2017	Institui a Comissão de Planejamento da 5ª CNDPI e estabelece os membros titulares

38	15/12/2017	Dispõe sobre a aprovação do Cronograma de Reuniões Ordinários do CNDI para 2018
39	13/03/2018	Institui a Comissão de Planejamento e Organização da 5ª CNDPI, que se realizará em novembro de 2019, estabelecendo os membros titulares
40	04/06/2018	Institui a Comissão de Seleção das Propostas para a celebração de parceria com o CNDI, por intermédio da SNDPI, para a transferência de recursos financeiros à Organização da sociedade civil
41	09/07/2018	Designa a comissão eleitoral para coordenar o processo de eleição das entidades da sociedade civil para compor o CNDI no biênio 2018-2020
42	09/07/2018	Dispõe sobre a realização da 5ª CNDPI
43	18/07/2018	Designa a comissão eleitoral para coordenar o processo de eleição das entidades da sociedade civil que compor o CNDI no biênio de 2018-2020
44	14/09/2018	Define os critérios para a eleição dos delegados que participarão da 5ª CNDPI
45	14/12/2018	Define o cronograma de reuniões ordinárias do CNDI para 2019

FONTE: Elaboração própria com base nas resoluções do CNDI, 2018

Sobre a atuação do CNDI, percebe-se pelas entrevistas que os conselheiros estaduais e os conselheiros do CNDI reconhecem e acreditam no potencial do espaço na qualidade de espaço público com potencial democratizante da Política. Um entrevistado apresenta esse reconhecimento quando anuncia que “Eu acho fundamental os espaços do conselho, acredito muito na força e potência de um conselho paritário entre governo e sociedade civil porque acho que é um grande espaço de negociação, de pactuação, um somar forças que acho fundamental para avançar” (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 17). A fala demonstra que mesmo com tantos desafios, o CNDI ainda é um espaço em que os conselheiros acreditam para avançar sobre a PNI. Assim como o potencial do Conselho, os conselheiros estaduais apresentam o CNDI como um mecanismo articulador da PNI,

o qual tem potencial de entrelaçar as diversidades regionais, as demandas da pessoa idosa e direcionar nacionalmente.

O Conselho Nacional tem uma importância grande demais, sabe o porquê? Porque ele recebe as demandas que vêm dos Conselhos Municipais e Conselhos Estaduais e como o Conselho Nacional está em Brasília. Brasília é o centro de todas as estruturas democráticas do país. É aqui que os Conselhos têm que fazer a sua atuação, e os Conselhos Municipais e Estaduais trazem as suas dificuldades e as suas carências para o Conselho Nacional. O Conselho Nacional faz esse trabalho de entrelaçamento em busca de políticas públicas que venham verdadeiramente cobrir a falha que existe em todos os estados e municípios (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 1).

O correto é que todos levem deliberações para o Nacional. Devia sair isto e todo mundo trabalhar na mesma linha, porque senão nunca nós vamos conseguir uma unidade no Brasil. Cada um tem que começar. Senão cada música é um baile. A gente precisa definir o baile (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 4).

Mesmo com o reconhecimento do potencial do conselho e do seu papel articulador, muitos conselheiros, tanto estaduais como nacionais, se mostraram insatisfeitos com a atuação do CNDI. A insatisfação foi atribuída ao enfraquecimento do CNDI enquanto força política, o qual tem sido descaracterizado do seu real papel de espaço público de decisão com potencial democratizante. Percebe-se isso na fala do entrevistado: “Eu estou muito decepcionada com o CNDI. Eu esperava outra coisa. Achei o Conselho fraco, desencontrado e apesar do [*conselheiro nacional*] ter justificado que tiveram muitas mudanças [*mudanças na Secretaria Executiva*]... Ainda vai ter mais. E aí?” (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 2). A fala reforça a ideia de que os trabalhos do CNDI não devem ser dependentes da secretaria executiva, na medida em que a transição de pessoal não deveria influir no seu papel articulador e deliberativo. Caso contrário, o CNDI não possui autonomia política e é extremamente dependente do órgão gestor, sobrando a este último designar o que o CNDI deve ou não fazer.

Outra questão apontada na pesquisa de campo é referente à falta de articulação do CNDI com os conselhos estaduais, apontado como um papel do CNDI pelos próprios conselheiros. Acredita-se que o CNDI deveria realizar os repasses para os estaduais, publicar os documentos, definir um plano de ação nacional com o estado e ter maior transparência da sua atuação no sentido de conseguir definir uma direção sobre a PNI e atuação dos conselhos sobre a pessoa idosa. A falta de articulação com os estados aponta de forma contrária as expectativas e o papel atribuído ao CNDI

pelos conselheiros estaduais. Um entrevistado considera que “Essa relação é muito ruim. Nós não temos relação” (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 10). Outro conselheiro estadual apresenta a dificuldade dessa relação com a falta de retorno e resposta do CNDI com o estadual:

No nosso estado nós temos uma dificuldade muito grande, muito grande, por se tratar de distância a comunicação é péssima. É péssima. Eu tenho debatido muito com a comunicação do próprio Conselho Nacional. Nós não temos uma comunicação direta com o Conselho Nacional e a dificuldade é muito grande. Nós enviamos um documento, eu tenho uma pasta com vinte dois ofícios que eu já enviei pro Conselho Nacional e não obtive resposta de nenhum deles. Eu espero que, essa nova gestão, eles possam estar respondendo tudo aquilo que nós perguntamos. Inclusive, eu perguntei no documento que pediram para assinar quais as dificuldades maiores que nós temos com o Conselho Nacional e uma delas é a comunicação (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 7).

Com a análise dos dados, a pesquisa apontou para sérios desafios a serem enfrentados pelo CNDI para que ele consiga fortalecer o seu potencial democratizante. Elenca-se quatro desafios que se mostram como os principais entraves da atuação do CNDI, quais sejam: dependência da estrutura administrativa do Conselho (1), pouco reconhecimento institucional da rede de atuação do Estado (2), baixa densidade de articulação (3) e dispêndio de atividades e tempo com questões mais burocráticas e técnicas ligadas a organização interna (4).

O primeiro entrave refere-se à dependência criada com o órgão gestor do Conselho, em especial, a secretaria executiva. Ele é apresentado em diferentes momentos e gestões, e especialmente, quando se trata da problemática da realização e publicação das atas das reuniões ordinárias, a demora e decisão final sobre a publicação das resoluções deliberadas pelo CNDI e na descontinuidade dos trabalhos do Conselho em decorrência das mudanças de gestão, tanto dos órgãos como do pessoal técnico da secretaria executiva. A dependência para o andamento do Conselho à estrutura administrativa aponta para a fragilidade desse mecanismo no tocante a autonomia política e decisória, que deve ser enfrentada para o CNDI conseguir trilhar o caminho da democratização. Essa problemática também pode ser analisada de forma mais estrutural, se for considerada a ossatura do Estado brasileiro, que é reconhecida pelo seu caráter centralizador e autoritário.

O pouco reconhecimento institucional do Conselho na rede de atuação do Estado, como segundo desafio, se faz muito presente na análise e está correlacionado ao desafio anterior. Falta reconhecimento do caráter institucional e deliberativo do

CNDI, uma vez que ele precisa sempre estar reforçando o seu papel para conseguir incidir sobre a agenda política das políticas públicas. O Conselho não é valorizado enquanto instância deliberativa e não consegue levar para toda a rede de atuação do Estado o que ele discute, de forma que consiga estabelecer uma relação de construção mútua e gestão compartilhada da PNI. O combate desse desafio é imprescindível para que o Conselho consiga avançar, ter espaço de discussão e decisão e incidir na agenda pública. Por isso,

[...] é preciso insistir que a função deliberativa dos conselhos não se expressa na sua suposta autonomia diante das outras instâncias estatais. Sua função deliberativa começa pelo reconhecimento dessas instâncias e pela disposição de travar uma luta no interior do Estado para se constituir, diante delas, num interpelador legítimo das normas vigentes quando assim exigem as demandas sociais por justiça (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 84)

O terceiro desafio diz respeito à baixa densidade de articulação do CNDI com outras instâncias necessárias para o aprofundamento do controle democrático, como a base societária, movimentos sociais e conselhos estaduais e municipais. Essa articulação é necessária para que o Conselho alcance legitimidade e autorização na prática representativa dos conselheiros da sociedade civil além de ampliar a base participativa e construtiva da PNI, com um olhar mais próximo da realidade das pessoas idosas no Brasil e que ajude na construção da disputa por interesses dentro Estado. O último desafio diz respeito à rotina de trabalho do CNDI e as suas deliberações, que têm sido direcionadas para a organização interna e planejamento das conferências. A revisão dessa rotina se faz imperiosa para que o Conselho cumpra a sua atribuição de acompanhar, fiscalizar, avaliar e decidir sobre a PNI, não gastando mais tanto tempo com demandas burocráticas que poderiam ser resolvidas pelo corpo técnico que auxilia o Conselho.

Sem embargo, o CNDI tem um caminho para travar mudanças desafiadoras que consigam auxiliar no aprofundamento das práticas democráticas. Ainda assim, as mudanças não dizem respeito apenas ao Conselho, há questões estruturais que precisam de maior apoio societário para sua mudança, reconhecendo os limites da institucionalidade do Estado capitalista. Os desafios não transformam o potencial democratizante do CNDI, o qual ainda se faz imprescindível para a construção da PNI.

## 5.2 Conferências Nacionais dos Direitos da Pessoa Idosa

As Conferências nacionais são mecanismos de controle democrático institucionalizados que acontecem pela participação da sociedade civil e governo na construção de determinada política pública. As primeiras conferências nacionais foram criadas em 1937, ainda no governo de Getúlio Vargas, realizadas em 1941 nas áreas da saúde e educação. Segundo Souza *et al.* (2013), as conferências nessa época possuíam uma estrutura direcionada pelo seu caráter técnico administrativo e a participação da sociedade civil era bastante limitada ao público. A partir de 1980, com a transição democrática, as conferências nacionais passaram a possuir mais força institucional e ancoragem societária enquanto fenômeno político e foram pauta para a ampliação da participação da sociedade. Com diferentes desenhos institucionais e organização nas esferas federativas, elas são realidade de distintas e variadas políticas públicas.

De acordo com Avritzer (2012) as conferências nacionais têm a função de realizar a conexão dos processos participativos nas três esferas do governo na qualidade de articuladora das demandas. Souza *et al.* (2013), a partir de uma extensa revisão bibliográfica sobre conferências nacionais, apresenta que as conferências na qualidade de fenômeno político – seja pela forma de espaço público, instituição participativa, canais de participação, controle social, controle democrático, espaço ampliado de representação, sistemas deliberativos – possuem um chave de análise em comum, que é a capacidade de realizar a conexão entre Estado e sociedade para estabelecer propostas para as políticas públicas, para a agenda política do Estado.

Compreende-se que as CNDPI possuem papel essencial na organização das deliberações no âmbito nacional, tendo em vista que esse mecanismo reúne delegados de todos os estados brasileiros para dialogarem e debaterem as propostas e dificuldades da implementação da PNI em todo o território nacional e ao final deliberarem as prioridades de execução. Com isso, as conferências nacionais devem não só estabelecer uma agenda, com propostas e decisões, mas também devem avaliar e fiscalizar a PNI. As CNDPI são

[...] grandes fóruns de discussão, compostas de representantes ou delegados de organizações governamentais e privadas e, dentro delas, de diferentes segmentos sociais, as conferências ocorrem geralmente de dois em dois anos (no caso da pessoa idosa de três em três anos), para pensar e definir políticas nas suas respectivas áreas. Elas antecedem, pois, o trabalho de

elaboração, aprovação e acompanhamento das ações a ser realizado, periodicamente, pelos órgãos e conselhos gestores, além de propor recomendações para o financiamento das políticas (PEREIRA-PEREIRA, 2005, p. 19)

As CNDPI ocorrem a partir de decretos de convocação pelo Poder Executivo, como instância máxima de deliberação sobre a Política. Elas são organizadas e planejadas pelo CNDI e órgão gestor do Conselho, agora de responsabilidade do MDH<sup>44</sup>. Até o ano de 2018 ocorreram quatro CNDPI, não respeitando a regra de realização da periodicidade de três anos entre elas. A primeira conferência ocorreu em 2006 e teve como tema “Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa - RENADI”. Essa conferência contou com a participação de 445 delegados com poder de voto do Brasil todo, contando com os conselheiros do CNDI, os quais elegeram 290 deliberações como demandas da pessoa idosa. A segunda aconteceu no ano de 2009 com o tema “Avaliação da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa: avanços e desafios”. Nesta, fizeram parte 508 delegados eleitos nas fases estaduais e 28 do CNDI que decidiram sobre 305 deliberações.

A terceira CNDPI ocorreu em 2011 com o tema “O Compromisso de Todos por um Envelhecimento Digno no Brasil”, como a conferência não produziu um ANAIS posterior, apenas um documento informando as deliberações prioritárias, não é possível saber ao certo quantos delegados compareceram. No entanto, torna-se necessário enfatizar a queda da quantidade de deliberações que foi de 305 para 26. Após quatro anos, em 2016, aconteceu a quarta e última CNDPI, até o momento. Esta foi intitulada com o tema “Protagonismo e Empoderamento da Pessoa Idosa – Por um Brasil de Todas as Idades” e conseguiu deliberar sobre 20 prioridades no tocante à política da pessoa idosa, não se sabe quantos delegados realmente participaram porque essa informação não aparece no ANAIS. Ao todo, em 10 anos, já foram elencadas 641 deliberações<sup>45</sup> para a entrada das demandas e necessidades da pessoa idosa na agenda pública.

As CNDPI são organizadas por eixos temáticos para organizar as deliberações e estabelecer os principais aspectos necessários para a construção da Política. Durante as quatro conferências, todas foram organizadas de forma variada, com

---

<sup>44</sup> Já passou pela responsabilidade do Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Justiça e Secretaria Especial dos Direitos Humanos ligada à Presidência da República.

<sup>45</sup> Apresentadas no Apêndice A do trabalho.

diferentes temas abordados, não havendo um padrão específico de direcionamento. Entretanto, os eixos giram em torno de temas que, direta ou indiretamente, englobam as seguintes premissas: interlocução com as políticas setoriais; financiamento e orçamento; proteção, promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, com ênfase na efetividade da PNI; controle democrático e participação social.

Desde a realização da primeira conferência (2006) até a última (2016), percebeu-se a repetição de muitas deliberações, o que denota o não cumprimento dessas demandas, devido à insistência da entrada dessa deliberação na agenda. Conforme Couto (2016, p. 414) “quanto mais vezes o tema de uma norma aparece nas deliberações, mais carente de efetividade é a norma correspondente”. Assim, compreende-se que as deliberações denunciam a baixa efetividade do que é decidido nas Conferências nacionais.

Com base nas deliberações<sup>46</sup> das quatro conferências, de forma mais ampla, percebe-se que as principais repetições são: adequar a idade de acesso às políticas e programas de assistência e previdência ao estatuto do idoso, abaixando a idade de 65 para 60 anos; o aumento da renda per capita por pessoa para garantir o acesso ao BPC de  $\frac{1}{4}$  para  $\frac{1}{2}$  salário mínimo; incidência do conselho na formulação da dotação orçamentária, assim como busca por outras fontes de financiamento para garantir a realização da PNI; implementação da Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa (RENADI); implementação da Instituições de Longa Permanência (ILP); e intersetorialidade efetiva entre as políticas com a temática do idoso.

A criação e efetivação da RENADI aparece em todas as conferências como necessidade de articulação do Estado, em seus diversos setores, para garantir a política pública para a pessoa idosa num conjunto de ações, programas e serviços intersetoriais que tenha a direção comum de promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa. Couto (2016) afirma que a insistência na criação da RENADI corresponde à inação do Estado frente à problemática do envelhecimento. O autor postula que “Exceto pela formulação retórica de propostas inócuas, não foi relatada a criação de qualquer meio capaz de fazer com que a rede saia da letra morta das deliberações e dos anais das conferências” (COUTO, 2016, p. 422).

A repetição das deliberações, bem como o não cumprimento e falta de retorno das deliberações da CNDPI é um consenso entre os conselheiros (nacionais e

---

<sup>46</sup> O quadro ilustrado no Apêndice mostra todas as deliberações.

estaduais) que deram entrevista. Todos os conselheiros denunciaram o baixo índice de incidência das deliberações na atuação do Estado, indicando a fragilidade da CNDPI no ambiente institucional das políticas públicas. Os conselheiros também apontam a falta de transparência e retorno do que é decidido na CNDPI e as implicações desse desenvolvimento para as conferências estaduais e municipais.

Não existe nada. Está tudo no papel até hoje. Então políticas públicas para o idoso, mesmo com tanto levantamento do Conselho, do Conselho Nacional e dos Conselhos Estaduais e Municipais, não acontece. [...] Quatro Conferências com muitas cobranças e as propostas são cada vez mais (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 1).

A conferência é importante porque ela legitima as necessidades e as demandas que os idosos estão vivenciando na ponta, só que a gente demanda as deliberações, a gente consolida, vem para cá e não sai do papel. Então, eles têm que apresentar um resultado para o conselho, um relatório que mostre assim: “olha, em 2006, em 2009”. Tivemos quatro e começou em 2006, tem que apresentar as deliberações e saber o que foi dado, em alguns estados algumas coisas avançaram. [...] A gente sabe do nosso estado local, das conferências municipais e estaduais. [...] Sabe o que acontece? As demandas são as mesmas dos outros anos, fica se repetindo (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 2).

Agora eu pergunto, e as deliberações da primeira, segunda, terceira e quarta? Onde estão e como vão? Não há andamento. [...] Se realmente funciona, tem que ser transformado num encaminhamento de lei ou de resolução, mas tem que atender a demanda da sociedade porque ela disse o que queria, não é para isso que o conselho existe? Não é para isso que faz uma conferência? É para atender a vontade da comunidade naquilo que ela tá sentindo necessidade. Aí o conselho pega a necessidade e transforma em encaminhamento para o MDH para que saía para o congresso. Essa articulação quem tem que fazer é a secretaria nacional, o MDH junto com o conselho (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 3)

A conferência é feita e depois não se sabe de nada. [...] O meu olhar é o seguinte: se eu faço conferência e parto do princípio que a conferência é o norte da política pública, o que foi decidido nessa conferência, eu tenho que ir atrás e ver como estar implementando. Não vai ser feito hoje? Depois de amanhã? Tudo precisa de um dado! Como eu estou planejando para que isso seja executado? Quais são os limites dessa proposta? “Essa deliberação a minha secretaria não vai fazer”. Então é fundamental que a gente tenha o que foi deliberado nas conferências. E o governo, dentro dos seus diversos setores, tem que incluir na política. O problema é que nós não temos uma política. Esse é o problema. Então cada hora é uma coisa. De novo, nós vamos fazer a conferência, nós não temos o retorno a nível nacional. O que cada ministério fez efetivamente? Ontem o secretário vem e diz de um projeto de comprar ônibus e tal, quem pediu isso? Isso faz parte de que política? Um governo que está saindo! Mas está no nosso plano? Lá atrás, em algum momento das propostas da conferência foi colocado que precisa de ônibus? Tem outras coisas que são prioritárias. E o que é prioritário para o idoso. Por isso, se a gente faz conferência, e foi deliberado... porque vem o Brasil todo, e não é o meu olhar, não é o seu, é o olhar do Brasil. O que o Brasil está precisando? O que o meu estado está precisando? Na medida em que o federal tem um andamento, pode ser o norte para o meu andamento também. (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 4)

O que me deixa muito triste é que desde a primeira conferência a maioria das deliberações que foram discutidas ainda estão sendo repetidas nas conferências e espero que nessa quinta conferência não se repita mais. Mas que elas sejam aplicadas no dia a dia, né? Que elas retornem essa discussão para a sociedade, para que o cidadão possa usufruir daquilo que ele realmente necessita. A gente tem colocado isso no documento, mas até agora a maioria das deliberações não tem sido aplicadas. Nós como conselhos estaduais, nós temos a prerrogativa de estar cobrando dos gestores e nós fazemos isso, documentamos, formalizamos. Esse é o nosso papel. Nosso papel é cobrar da rede se não está funcionando, seja na área da saúde, seja na área da segurança, seja em todas as áreas, se não está funcionando então falar com o gestor e mostrar pra ele que existe uma política e que tem que ser trabalhada essa política aí (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 7)

Olha, a nossa política na área do idoso, acho que algumas conferências que a gente participa, a gente se perde. A gente tem feito conferência para se reunir, mas a gente não tem feito o ato da conferência para conferir o que se deliberou, se fez, se não fez, se vai manter, se foi parcial. Não há isso! E aí todos os eventos de conferência, você tem ficado perdido, a gente se reúne há tantos anos e as propostas não têm resolutividade. [...] Não, isso [prestação de contas] não foi feito. É tanto que a gente não tem arquivo. Quando a gente assumiu em um ano, nós recebemos uma folha de frente e verso, com tudo que o conselho tinha. Uma folha! Então, arquivo, cadastramento das entidades, nada disso. Se isso não tinha, o que é o básico para o conselho, imagine as deliberações das conferências. Eu tenho as deliberações da última conferência porque eu participei, recebi e tenho isso em arquivo e tudo, né? E a gente vê que, por exemplo, a nacional, a gente não tem feedback. A cobrança daqui é isso. O que vem para as deliberações nacionais não têm retorno para o estado e a do estado, nem fala, do município muito menos (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 9)

A gente tem que ver questões da conferência, as competências, o que se pretende ou que não se pretende, não conseguimos nada, não avançamos em nada. E vem o secretário nacional falar de turismo quando você uma política toda para cuidar. Você tem a violência contra a pessoa, em todos os níveis, em todos os estados. E não é só violência doméstica não. Estou falando de violência estatal que não cumpre a legislação. O que estão fazendo? O que estão pensando em fazer? (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 10).

Giacomin (2013) atribui essa baixa incidência das Conferências e pouca efetividade das deliberações à negligência institucional do envelhecimento, acreditando que as conferências “ainda não fazem parte do calendário oficial do poder público e o envelhecimento não está na pauta de prioridades e agendas dos gestores e das políticas setoriais” (p. 177). A autora acredita que conferências acontecem no sentido de pressionar a realização do que a PNI e EI determina.

Dessa forma, as Conferências expõem as fragilidades da Política do Idoso que, dezoito anos depois de sua criação, ainda não foi incorporada pelas várias pastas; dos movimentos sociais e dos Conselhos que não conseguem fazer acontecer o que as Conferências definiram e o que está na lei (GIACOMIN, 2013, p. 180).

A falta de retorno das deliberações do que foi decidido nas conferências gera uma descrença de alguns conselheiros no espaço da Conferência, que perde credibilidade enquanto espaço de controle democrático. Assim, alguns conselheiros questionam o acontecimento da próxima CNDPI, na medida em que ainda não possuem respostas e efetividade do que foi realizado nas quatro anteriores.

Se eu tivesse autoridade, eu acho que dificilmente eu fazia uma conferência nacional. O dispêndio é muito grande [...] eu disse ontem e disse no primeiro dia que o que me mais me preocupa em relação as coisas que a gente está falando é que está se marcando uma nova conferência (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 3)

Outros conselheiros, ainda que reconheçam a falta de efetividade e baixa incidência das CNDPI na agenda governamental, continuam a acreditar no potencial desse mecanismo como uma construção prática que deve ser aprofundada em vários níveis. Por isso, afirmam que elas devem acontecer como valorização do mecanismo participativo e como motivação para a atuação do CNDI e dos conselheiros, no geral.

[...] Eu acho que precisa avançar mais, mas ainda, como eu disse, tanto o conselho como as conferências, são instrumentos valiosíssimos e precisa avançar, as pessoas precisam ter mais coragem de dizer as coisas, fazer acontecer e cobrar, se mobilizar (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 2)

A conferência é algo interessante, houve uma frustração grande das pessoas que participaram na anterior, dizendo que nada que foi deliberado na anterior foi realizado, desmobilizados de fazer outra por ouvir as mesmas coisas sendo ditas. Então teve essa frustração. Mas eu acho que isso não é motivo de não fazer e já tem que prever como monitorar esse tipo de questão, como é encaminhando uma deliberação da conferência, quem tem que cumprir e comprovar sua implementação (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 14)

No tocante ao acompanhamento e monitoramento das deliberações CNDPI, os entrevistados, representantes estaduais e nacionais, acreditam que CNDI tem papel protagonista nesse enredo. Ao compreenderem que o CNDI é nacional e é composto pela representação dos órgãos executivos da União, julgam que ele deveria protagonizar o monitoramento das deliberações, cobrando retorno e repassando as informações às instâncias estaduais e municipais. Pelas falas, é notório que esse papel é desenvolvido de forma tímida, não alcançando o objetivo de pressão e mobilização. Isso pode ser atribuído aos desafios já apontados do CNDI, que possui uma estrutura frágil e com baixos níveis de articulação.

Eu acho que o CNDI está devendo para nós porque nesses dias que a gente esteve aqui tinha que ter um balanço. Estamos falando de conferência, tinha um item sobre conferência, ontem foi quase o dia inteiro sobre conferência. Então eles tinham que fazer uma apresentação decente mostrando o que avançou e o que não avançou. Se não avançou nada, mostra que não avançou. Mas ficar na moita? Acho que isso é errado. Isso é falta de compromisso desse Conselho. Eles tinham que mostrar para nós “olha, as deliberações de nível nacional, que é competência do nacional, dos ministérios tal, tal e tal, avançou aqui e isso não avançou”. E nós estamos numa época muito complicada de retirada de direitos. Esse negócio de revisar o estatuto é revisar para baixo! (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 10)

É um grande desafio, né? Nós estamos em tempo de conferência. As deliberações acontecem, tem marcas importantíssimas como no Brasil todo. Mas a gente precisa, enquanto Conselho [*nacional*], acompanhar e cobrar para que seja efetivado. Eu não poderia dizer que acontece como a gente gostaria, mas o controle social é isso: é perseguir aquele ideal. Nós temos aí deliberações de quatro conferências que ainda continuam sendo um problema comum e nacional. Então, cabe ao CNDI agora correr atrás, saber e fazer acontecer (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 12).

[...] as demandas são muitas e bastante variadas, então, acho que essa questão das deliberações das conferências passadas, o conselho [*nacional*] tem que se debruçar sobre isso, tem questões que estão lá que já devem ter sido até superadas e outras não. E tem que ver a partir disso o que está avançando. Eu acho que, em alguns momentos, podia ter uma participação mais ativa. Isso é uma coisa que a gente tem trabalhado internamente. É porque às vezes mesmo você sendo do governo, acaba influenciando como se fosse “Olha a gente tem que estar junto”, “ Tem que estar trabalhando”. Uma coisa que a gente tem trabalhado muito é que o conselho não pode ser passivo, ele tem que ser provocador, alcançar os espaços e se fazer presente; a gente tem feito vários exercícios assim. Só que, muitas vezes, é importante a participação da representação da sociedade civil e às vezes são representações até do governo que dizem “Vamos lá” (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 17)

Com a análise realizada na visão dos conselheiros nacionais e estaduais, que participaram na qualidade de delegados nas conferências nacionais, percebe-se que não existe retorno das deliberações das CNDPI e que as mesmas não têm tido resolutividade na gestão pública devido a repetição das decisões em torno das mesmas temáticas. O cenário aponta para o mesmo limite do CNDI no tocante à fragilidade institucional, de forma mais ampla, na medida em que as deliberações das CNDPI não são reconhecidas enquanto prioridades para a agenda da política pública em diversos setores.

Esse argumento reforça o que Giacomini (2013) chama de negligência institucional do envelhecimento. No entanto, acrescenta-se à análise da autora a questão de que para além da negação do tema referente à pessoa idosa no âmbito institucional. Existe uma negligência com os mecanismos de controle democrático e o compromisso político do Estado em dar continuidade às decisões tomadas nos

espaços de gestão compartilhada com a sociedade civil. Como forma de endossar os dados encontrados nas entrevistas e nas deliberações das conferências, foi realizada a análise da execução orçamentária das deliberações com a triangulação dos dados entre conferências nacionais, PPA e LOA.

### *5.2.1 Execução Orçamentária*

Parte-se do entendimento que o orçamento é uma expressão do fundo público<sup>47</sup> (SALVADOR e TEIXEIRA, 2014). O orçamento público possui caráter político e não puramente técnico, na medida em que ele consegue direcionar “a respeito de quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos – reflete correlações de forças sociais e políticas atuantes” (SALVADOR, 2017, p. 428). Nesse sentido, é interessante perceber se os mecanismos de controle democrático institucionalizados da PNI estão conseguindo se fazer presentes enquanto força política atuante no direcionamento e na disputa do orçamento público, tendo em vista que ele é essencialmente político.

O ciclo orçamentário brasileiro é composto por três peças legislativas, tidas como avanços da carta constitucional por conseguir estabelecer uma relação entre planejamento, orçamento e controles externos e internos do executivo (SALVADOR, 2010). As peças são formadas pelo PPA, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com Oliveira (2009), o PPA é a expressão do conteúdo do programa de governo por apresentar as metas e diretrizes que deseja traçar pelos quatro anos da sua gestão. Nesse sentido, ele é fundamental para o planejamento de governo e formação de agenda. O PPA, na qualidade de dar direcionamento com a definição dos programas e ações, define a agenda e deve possuir a LDO e a LOA compatíveis com seu direcionamento.

---

<sup>47</sup> De acordo com Salvador (2010) o fundo público é essencial para a formação do capitalismo, possui lugar estrutural na constituição do capitalismo contemporâneo. O autor argumenta ao apresentar as implicações do fundo público na reprodução do capitalismo, como fonte de investimentos, subsídios, incentivos fiscais, desonerações tributárias, fornecedor dos salários indiretos para a classe trabalhadora, e responsável pela passagem de recursos para o capital financeiro sob a forma de juros e amortização da dívida pública (SALVADOR, 2010). No entanto, é necessário realizar a disputa pelo fundo público no âmbito político e econômico para que ele possua direcionamento sob às políticas sociais e garantia de direitos.

Dessa forma, a incorporação das deliberações das conferências e da participação dos conselhos via o fórum interconselhos no PPA possibilita a adesão das demandas advindas da sociedade civil na agenda do governo. Mas esse processo não é mecânico e depende da vontade política e determinação econômica do governo frente às limitações da própria ossatura do Estado capitalista. Como apontado anteriormente, o CNDI mostrou insatisfação com a incorporação das demandas da pessoa idosa no PPA construído em 2014. Aqui, foi realizada uma análise a partir da triangulação entre conferências nacionais, PPA e leis orçamentárias no sentido de perceber a relação do ciclo orçamentário junto com os mecanismos de controle democrático, se o orçamento público permitiu a difícil incidência da sociedade para sua elaboração, o que retiraria a formulação das mãos dos técnicos. Ainda que seja considerado que o orçamento é uma peça política que direciona e manifesta um projeto político e econômico.

Nos planos de 2008-2011 e 2012-2015 percebe-se uma mudança de governo para governo na adesão dessas demandas. O PPA de 2008-2011, por exemplo, foi o primeiro a acontecer depois da conferência de 2006 e aderir ao programa de *promoção e defesa dos direitos à pessoa idosa*, com quatro ações diferentes que garantissem a capacitação de profissionais, a criação de centros integrados contra à violência da pessoa idosa, o fortalecimento institucional da RENADI e estudo e pesquisas relacionados à temática. Esse PPA também criou ações para criação de uma política de saúde e atenção à pessoa idosa, assim como o desenvolvimento de atividades recreativas e de lazer destinadas a esse segmento específico.

Do ponto de vista do direcionamento político, o PPA de 2008-2011 foi um avanço no que concerne ao reconhecimento das pautas elaboradas pelos mecanismos do controle democrático, aderindo a várias pautas da conferência e posicionando a agenda do governo na defesa dos direitos da pessoa idosa. Entretanto, o direcionamento realizado pelo PPA não é concretizado por si só, ele depende da lei orçamentária e execução da mesma para se configurar, de fato, como um avanço. Nesse sentido, buscou-se pelo SIGA Brasil as ações e programas que tiveram execução orçamentária a partir desse plano. O cálculo de execução baseou-se na fórmula que divide o valor pago pelo valor autorizado. No ano de 2008 a execução orçamentária referente ao programa *promoção e defesa dos direitos à pessoa idosa* teve execução orçamentária de 100% em três ações e 99,8% em uma ação. A atenção à saúde do idoso obteve execução de 42% e a ação relacionada ao

lazer alcançou 52%. O quadro de execução foi importante para dar início à implementação do plano, mas não manteve o mesmo desempenho nos anos seguintes, como pode ser observado na tabela:

Tabela 1 – Percentual da execução orçamentária das ações da LOA dos anos de 2008 a 2011 referente a pessoa idosa

<b>AÇÃO/ANO</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS PARA A PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA</b>	99,8%	67%	1,9%	0%
<b>CENTROS INTEGRADOS DE APOIO PARA PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A PESSOA IDOSA</b>	100%	68%	42,6%	0,8%
<b>FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DA REDE NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA</b>	100%	100%	0%	0%
<b>ESTUDOS E PESQUISAS PARA A PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA</b>	100%	100%	0%	0%
<b>IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE ATENÇÃO À SAÚDE DA PESSOA IDOSA</b>	52,4%	52%	22,5%	19,8%
<b>DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES ESPORTIVAS RECREATIVAS E DE LAZER A PESSOAS ADULTAS E IDOSAS - VIDA SAUDÁVEL</b>	42%	23%	21,9%	7,1%
<b>TOTAL</b>	<b>54%</b>	<b>44,8%</b>	<b>11,5%</b>	<b>11,9%</b>

Fonte: SIGABRASIL. Elaboração própria, 2017.

A execução orçamentária foi iniciada com um pouco mais da metade do orçamento e finalizou com 11,9% de execução no ano de 2011. Nos últimos anos, as ações específicas dos direitos da pessoa idosa promovidas na época pela SDH, foram praticamente abandonadas e a execução orçamentária relacionadas ao lazer e à saúde diminuiu pela metade. Percebe-se um enorme declínio durante os quatros anos de atuação. É necessário ressaltar a discrepância entre os valores pagos e os valores autorizados, o que demonstra a direção política adotada pelo governo. Além da tabela

apresentada, Couto (2016)<sup>48</sup>, relata que, em valores corridos entre 2008 e 2012, de R\$ 32,7 milhões autorizados para a destinação da promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, apenas R\$ 8,9 milhões foram executados.

O PPA de 2012 a 2015 aconteceu logo em seguida da CNDPI de 2011, que teve o intuito de fortalecer as demandas não atendidas das duas conferências anteriores e fazer frente à negligência governamental com as ações assumidas que dizem respeito à pessoa idosa. O PPA desse ano muda as nomenclaturas e termos, deixando ainda mais abstrato entender quais seriam as reais prioridades de ação do governo. Incorporou várias “iniciativas” referentes à temática da pessoa idosa que corresponderiam aos objetivos dos programas e ações do plano. No entanto, foi um PPA encorajador, na medida em que aderiu diversas demandas das conferências, como: atenção à saúde da pessoa idosa; empenho na constituição das ILP e criação de centros dia para idosos; aprimoramento dos mecanismos de denúncia de violência contra a idosa; implementação da RENADI; fortalecimento dos conselhos nacionais e estaduais.

Entretanto, o planejamento da agenda do governo no tocante a pessoa idosa não foi adiante, a LOA não incorporou as iniciativas apontadas e a execução orçamentária dos anos de 2012 a 2015 foram baixíssimas. As ações de saúde e promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa intercalaram entre si e entre os anos, atingindo execução orçamentária um ano sim e outro não. Além disso, a execução orçamentária possuiu percentual ínfimo de incidência, com redução na atuação, passando de 12,7% em 2012 para 3,9% em 2013, como pode ser observado:

Tabela 2 – Percentual da execução orçamentária das ações da LOA dos anos de 2012 a 2015 referente à pessoa idosa

<b>AÇÃO/ANO</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE ATENÇÃO À SAÚDE DA PESSOA IDOSA</b>	27%	0%	13,6%	0%
<b>PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA</b>	0%	10,7%	0%	8,8%
<b>TOTAL</b>	12,7%	3,9%	6,5%	5,6%

Fonte: SIGABRASIL. Elaboração própria, 2017.

<sup>48</sup> O autor se baseia em dados levantados pela assessoria do site Contas Abertas.

Com isso, é reforçado o argumento de que as deliberações estão sendo repetidas nas CNDPI porque não estão sendo implementadas, ainda que algumas questões sejam incorporadas ao planejamento do governo federal. Isto é, algumas questões advindas das conferências nacionais conseguem entrar para a agenda política, mas não entram no planejamento orçamentário. Concorde-se com Couto (2016) ao afirmar que o orçamento da União é restrito e insuficiente para a problemática do envelhecimento, criando um ciclo vicioso fundamentado em respostas vazias de que “não há orçamento porque não há ações que concretizem a PNI; não há ações porque não há orçamento para levar a PNI a efeito” (COUTO, 2016, p. 420). Esse cenário demonstra que a não efetividade das deliberações das CNDPI e a falta de execução orçamentária para atuações correspondentes as mesmas denotam o caráter político ideológico do orçamento público e das decisões governamentais, os quais não têm compromisso com as decisões e propostas que emergem da participação e representação da sociedade civil e com o envelhecimento. Dessa maneira,

Este ciclo legislativo perverso anima e ilude a população idosa, enquanto tudo permanece no campo das promessas. Parece, portanto, mais adequado afirmar que a legislação-álabe destina-se a criar a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade. Ela decorre da tentativa de causar a impressão de ter encontrado uma solução aos respectivos problemas sociais ou, no mínimo, pretende convencer o público das boas intenções do legislador. Ora, os juristas Noll e Kindermann atestam que não apenas a lei simbólica deixa os problemas sem solução, mas, além disso, obstrui o caminho para que eles sejam resolvidos (COUTO, 2016, p. 427)

O autor aponta que a PNI, EI e os mecanismos institucionais de controle democrático não são implementadas o que torna as legislações e as deliberações da conferência simbólicas. Isto é, causam o efeito de resolutividade por terem sido encaminhadas ou por estarem devidamente legisladas, parecendo ter um caráter vinculante com a prática do Estado. No entanto, o autor afirma que ao perceber a sua não efetividade e não incorporação nas práticas e agenda do Estado, não sendo realmente obrigatória. As deliberações das conferências e as legislações referentes a PNI se constituem enquanto desejos não realizados, que não alcançam reconhecimento institucional e destinação orçamentária, e por isso, estão em situação estática no papel.

Acontece uma atuação reduzida do Estado frente às demandas e necessidades sociais, ainda que estas sejam deliberadas institucionalmente. Isso demonstra a

desresponsabilização do Estado com as decisões democráticas do espaço das Conferências Nacionais, bem como a negligência com as questões relacionadas ao envelhecimento. Assim, torna-se necessário que as CNDPI alcancem inserção efetiva na gestão pública, para adentrarem na agenda política e orçamentária do governo. Para tanto, é necessário fortalecer os conselhos, conferências e base societária para apoiar, mobilizar e pressionar no sentido de conseguir tensionar as estruturas burocráticas do Estado e dispute o direcionamento do fundo público para a agenda do envelhecimento e da participação social<sup>49</sup>.

### 5.3 Avanços e Desafios

Ao analisar os mecanismos de controle democrático da PNI, a questão que fica é: as práticas nos espaços do conselho e conferência da pessoa idosa reforçam ou rompem com o padrão da cultura política tradicional? Pela apresentação, considera-se que tanto o CNDI e as CNDPI não possuem força institucional e ancoragem social para romper com a cultura política tradicional, a qual é enraizada na institucionalidade do Estado brasileiro e no modelo da gestão pública. Fala-se em força institucional e ancoragem social, na medida em que se acredita que a inserção do Conselho e das Conferências não deve ser analisada apenas pela dinâmica interna e pelo perfil da sociedade civil. Isto é, é preciso observar a relação desses mecanismos com o aparelho estatal e as forças sociais.

Percebe-se que a estrutura do Estado brasileiro ainda é rígida às demandas quem vem “de baixo”, quando não incorpora as deliberações decididas com a sociedade civil, não destina gastos do Estado a essas decisões, não dá transparência e nem retorno sobre o que é realizado e transforma os trabalhos mais burocráticos do que políticos. Outra questão, no tocante ao CNDI, é o falseamento do processo decisório. Isto é, o CNDI delibera e publica muitas resoluções, mas mal consegue decidir e influir sobre a PNI, o conteúdo das decisões do Conselho é relacionado,

---

<sup>49</sup> O CNDI é o gestor exclusivo do fundo nacional da pessoa idosa, instituído em 2010 pela lei nº 12.213, o qual tem a finalidade de financiar os programas e ações voltadas às pessoas idosas. Seu funcionamento acontece pela captação de recursos advindos do orçamento da união, contribuição do governo e organismos internacionais, dedução de pessoas físicas e jurídicas pelo imposto de renda. No entanto, o fundo tem sua constituição fluida e depende da captação de recursos, não podendo transferir recursos para ações, programas e serviços permanentes para as pessoas idosas, apenas ações pontuais e eventuais.

principalmente, a trabalhos burocráticos sobre a organização interna e o planejamento das Conferências. Nesse sentido, os mecanismos de controle democrático da PNI não conseguiram penetrar o poder de decisão do Estado com o seu potencial democratizante, com a burocratização dos seus trabalhos e pouco reconhecimento do Estado quanto ao seu papel decisório.

A presidência da república, no dia internacional do idoso, assinou um maravilhoso decreto criando uma comissão interministerial para o envelhecimento ativo. O conselho foi integrado nessa comissão? Não, nem como ouvinte. [...] E quem ajudou a fazer esse decreto? Teve participação? Não sei. Então, **a estrutura oficial é um pouco impermeável, ela tem uma lógica própria. Ela não é tão aberta à população popular. Ela gosta da participação quando ela homologa o que já se pensa antes. A estrutura, técnico-burocrata-partidária tem lógica própria e não é aberta com sinceridade à participação, ao que vem da participação social** (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 13)

A gente tem que ver questões da conferência, as competências, o que se pretende ou que não se pretende, não conseguimos nada, não avançamos em nada. E vem o secretário nacional falar de turismo quando você uma política toda para cuidar. Você tem a violência contra a pessoa, em todos os níveis, em todos os estados. E não é só violência doméstica não. **Estou falando de violência estatal que não cumpre a legislação.** O que estão fazendo? O que estão pensando em fazer? Vamos fazer uma campanha nacional com cartazes, folhas e vídeos para ajudar a gente e a gente conseguir estancar essa desgraça que a violência contra a pessoa idosa? (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 10)

Olha, **durante as reuniões é montado uma estrutura para dar impressão que a sociedade civil é a parte mais forte, tem mais voz, são maioria.** A estrutura é montada para isso. **Mas não é isso que acontece na prática quando você volta para cá [Ministério].** Tem várias coisas que são decididas no CNDI que são simplesmente colocadas como não sendo prioridade. Então, **no final das contas, quem acaba tendo mais força é o governo.** [...] A coordenação da SDH faz um papel bem de intermediador mesmo, eles não decidem a prioridade para o Ministério. A gente traz a pauta para cá, mas pelo *Ministério* mesmo, pela estrutura do Governo Federal, a pauta acaba se perdendo. **A estrutura montada é para dar voz para a sociedade civil, mas a estrutura do governo, no depois, é mais difícil de fazer que a prática da voz da sociedade civil, que é maior no CNDI, se torne maior na política pública** (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 16)

O governo, tirando uma ou duas, a maioria, além da troca, não assume as responsabilidades e compromissos. E isso não é só no conselho da pessoa idosa. A participação do governo é meramente presença. Infelizmente! Raros casos...

M: Você consegue perceber o que atribui esse posicionamento?

Para a política do idoso, é **não valorizar o controle social. Eles vêm o controle social como inimigo**, que vai tirar... eu percebo isso. É um órgão fiscalizador. Eles não consideram que o órgão fiscalizador pode qualificar o atendimento da política, os serviços e tudo. Pelas críticas e pela fiscalização. Eles acham que não. Colocam a pessoa que não tem compromisso, às vezes não tem nenhuma atividade dentro da secretaria e mandam para lá. E essa pessoa por si só não vai se envolver. Raramente alguns se envolvem (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 9)

Considera-se que a estrutura blindada da democracia brasileira (DEMIER, 2017) não está necessariamente relacionada com a divisão entre os representantes do governo e da sociedade civil no controle democrático, com a ideia de que se divide o papel entre a sociedade civil que delibera e pressiona e o governo que não escuta e não faz. A relação é mais complexa e estrutural, e ultrapassa as fronteiras internas do CNDI e das CNDPI.

Por isso, enfatiza-se a heterogeneidade da sociedade civil e dos gestores governamentais e os diferentes repertórios que podem resultar das discussões entre as duas formas representativas. Os conselheiros apontam para a não adesão das demandas e deliberações pelo Estado. Aqui esse fenômeno é compreendido de forma mais ampla, com referência à cultura política tradicional que adentra a estrutura do Estado, formada pela relação de mando-obediência (CHAUÍ, 2000), que exalta o exercício do poder entre os desiguais. A assimetria é forjada pela divisão hierárquica dos que podem e dos que não podem decidir. Assim, a estrutura permanece impenetrável à participação e perpetua a estrutura autoritária do Estado que atua sempre para se constituir enquanto última instância de decisão.

E é dessa forma que alguns conselheiros estaduais deixam claro que a dificuldade de gestão compartilhada não é referente aos conselheiros governamentais presentes, o que afirma a construção argumentativa de que os entraves correspondem a dificuldade de democratização da estrutura do Estado.

O poder público não é aquele que só tem que dizer amém para o governo e nós não somos aqueles que só tem que ser contra. Mas o que a gente quer? Qual é a meta e como a gente vai conseguir? Quando a gente tem isso em mente a gente consegue caminhar. Lógico, as pessoas trazem o seu ego, os seus valores, e precisa ser criado uma harmonia, de repente você gasta até um tempo. Porque se você não gasta tempo, você cria um clima tão ruim que aí você não tem comunicação nenhuma e a gente precisa manter a comunicação. O conselho não é meu, eu não sou dono, não é dela, porque ela é governo é ruim, não! Como é que a gente vai organizar. Isso é um exercício que tem que ser feito a cada momento, porque se a gente bobear a gente não vai para lugar nenhum (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 4)

A gente tem uma política de tensionamento sempre. Tem momentos em que a relação fica mais exacerbada, mas no frígir dos ovos, como diz o dito popular, a gente consegue chegar a um consenso, a gente consegue colocar a nossa forma de ver, as nossas questões. A gente tem que estar sempre de olho, sempre tensionando, lembrando o governo que a primazia é dele. A gente não está lá nem para ser mais ou menos, a gente está lá para ombrear, para contribuir, porque o governo sozinho não tem as pernas para fazer nada e se não for a sociedade civil, ele vai ficar patinando no mesmo lugar. E o conselho é isso, é o espaço em que a gente traz a sociedade civil para dentro do governo, gratuitamente, a gente coloca o conhecimento no hall de todas

aquelas instituições, daquelas pessoas, o olhar das pessoas idosas, as vivências das pessoas idosas, e o mínimo que o governo pode fazer é reconhecer isso (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 11)

Mesmo com a atuação heterogênea dos representantes governamentais, participação no processo decisório e adesão de bandeiras do CNDI e CNDPI, a avaliação do Estado não acontece de forma personalística à atuação dos seus funcionários. Por isso, os entrevistados apresentam diferentes desafios como destaques para a democratização da PNI. Entre eles, alguns conselheiros apontam para a burocratização do Estado e a não efetividade das decisões, como pode ser observado nos seguintes trechos: “Poucas das coisas são concretizadas, de fato. Os entraves são burocráticos e políticos” (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 5); “É fazer com que as deliberações aconteçam e fazer com que a gente perseguir” (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 12). Como parte desses limites, está a escassez da destinação do orçamento público para as decisões desses espaços, o que corrobora para a não efetivação das deliberações.

Como já apontado, a questão dos recursos aparece como uma das chaves para analisar a adesão do controle democrático e do envelhecimento na agenda da política pública. Ao considerar que o orçamento é uma peça política e direciona o que será realizado da agenda do governo, ele se torna uma das principais formas de exibição do que é ou não prioritário no planejamento e como as deliberações políticas vão se tornando pautas técnicas e burocráticas dentro da gestão pública, principalmente quando justificam a falta de orçamento como principal impeditivo para não implantar as demandas. Na realidade, esse quadro demonstra que a temática e o controle democrático não fazem parte da prioridade governamental.

A tensão é, geralmente, em torno do orçamento, eles batem muito em cima da questão do orçamento porque **os Ministérios geralmente têm pouco orçamento para destinar para essa causa. Até mesmo se você for olhar o PPA, ele é bem enxuto na questão da população idosa.** Então o embate se dá em torno da questão do orçamento. Mas, como o conselho [*nacional*] vem interferindo na política específica, encontra-se entraves, como acabei de falar: os Ministérios (governo) cumprem o seu papel de discutir sobre como poderia ser feita essa política e trazer essa discussão fundamentada para dentro dos Ministérios e encontrar barreiras, orçamentária e de prioridades dentro do ministério. A grande dificuldade é a interlocução entre CNDI e órgãos do governo, porque os conselheiros não são secretários e quando trazem a pauta para os ministérios, se falar que é conselheiro nacional dos direitos da pessoa idosa, isso significa muito pouco dentro do ministério, significa muito mais o que eu faço aqui dentro. O conselho funciona bem, ele é estruturado para funcionar bem, as demandas são bem estruturadas, as discussões são bem elaboradas. **O grande entrave, a falha do processo mesmo, quando ele vem para dentro do governo ele se burocratiza e a**

**partir da burocratização ele encontra vários entraves** (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 16).

Por consequência, quando a temática da pessoa idosa não é prioridade nos Ministérios, a interssetorialidade da PNI se apresenta como um dos principais desafios para a realização do controle democrático. As demandas dos conselhos e da CNDPI são encaminhadas para as políticas setoriais, para os diferentes Ministérios, e lá é que será decidido sobre o que, e se, será executado, se entrar-se-á no planejamento do Ministério, se vão se destinarem orçamento para aquela demanda, entre outras questões. Esse entrave corresponde à negação institucional do envelhecimento e atuação reduzida do Estado com a temática, uma vez que demonstra que as problemáticas que envolvem a pessoa idosa não estão fazendo parte do planejamento de ação das políticas públicas.

O desafio seria que os ministérios, os órgãos federais, realmente estivessem nas suas respectivas áreas para favorecer as pessoas idosas. **Nesse caso é o que se espera, que cada ministério criasse canais de execução de ações para os idosos em consonância com a política. A política é um grande guarda-chuva e esse guarda-chuva vai ter o que ali embaixo? Ações das mais variadas. Mas o que o governo faz? Existe uma ação negativa do governo em relação aos idosos que eu acho cruel.** O executivo vetou a lei que vetava o reajuste de todas as aposentadorias e benefícios de aposentados pelo salário mínimo. E um executivo voltado para todas questões sociais, etc. Aí cria até uma comissão para o envelhecimento ativo. Envelhecimento ativo com a aposentadoria diminuindo cada vez mais? Que atividade que pode ter o idoso se ele vem empobrecendo a cada ano? [...] **O governo trabalha não segundo suas próprias bandeiras oficiais, trabalha em função do caixa e das oportunidades políticas** (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 13)

**O maior desafio, grande desafio que tem a ver com o conselho e com a política de modo geral é a inserção desse tema nas agendas. É o grande desafio, colocar o tema do envelhecimento, da pessoa idosa, garantia dos direitos na agenda das diferentes políticas, todas as políticas; políticas setoriais (...)** A população está envelhecendo, muito rápido e o sistema não tem esse preparo e precisa ter e muitas vezes não entende como necessário (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 17)

Depreende-se que os processos decisórios estão enrijecidos e dão continuidade ao elitismo autoritário do modo de fazer política do Estado, tendo em vista que não absorve o que decidido nos espaços do Conselho e das Conferências. Ainda assim, o controle democrático não perde o seu papel tensionador e de denúncia do autoritarismo, como pode ser observado na fala do entrevistado: “Eu cobro demais pelos direitos da pessoa idosa e eles não gostam disso. Como todo gestor não gosta de ser cobrado. Ninguém gosta de ser fiscalizado, mas eu entendo que é uma causa

que eu abracei” (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 7). Aponta-se para o paradoxo no qual os mecanismos institucionais de controle democrático estão inseridos, com o potencial e expectativas democratizantes de um lado, e a estrutura centralizadora e autoritária das instituições do Estado, de outro. Essa configuração contraditória é reconhecida na fala dos conselheiros, ao compreendem o espaço do Conselho e da Conferência desafiadores e ao mesmo tempo necessários para da construção permanente do exercício democrático.

Eu acho que a participação é fundamental, precisa. Acho que consegue e em alguns momentos é bastante frágil essa participação. No sentido de movimentação, articulação, de se fazer presente. De conseguir os espaços, garantir, bancar enquanto conselho. É um exercício, eu acho sinceramente que tem avançado e muito, mas ainda precisa melhorar (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 17)

É nessa perspectiva que as respostas dos entrevistados, quando perguntados se o CNDI e as CNDPI conseguiram alcançar algum tipo de avanço, possuíram um ponto em comum entrelaçado pelo reconhecimento da necessidade de um espaço democrático aberto à sociedade civil e à prática participativa. É um avanço a realização de um mecanismo democrático que permite que a sociedade civil participe de processos decisórios em conjunto e paritariamente com o governo. Esse posicionamento se mostrou firme mesmo os conselheiros reconhecendo e apontando todos os desafios para a realização do seu potencial democrático e alcance de maior efetividade.

Depois do voto, o conselho é o local onde o cidadão pode dar linhas. Então o conselho é um ato democrático essencial. Agora, o importante é como é que eu utilizo desse direito, como instrumentalizo para atuar dentro dessa política, porque depende da minha instrumentalização. Tem a lei, o direito, os conselhos, e eu estou fazendo o que? Como eu estou me preparando para atuar para que a política... Isso é essencial. A gente vai aumentando a capacidade de propor, de rever, de cobrar. E aquele que assume o poder público vai se conscientizando que a necessidade da população é A e não é B. Mas se eu não instrumentalizo não adianta ter conselho senão tem consciência. Então a base para mim é entender. É importantíssimo. A gente tem várias conquistas a nível nacional, esse é o caminho, caminho porque a gente tem conselho (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 4)

A democracia, a participação popular e o controle social são muito importantes. Embora não se tenha muitos resultados efetivos, no sentido geral, e poucas coisas são concretizadas, ouvir o cidadão é muito importante (CONSELHEIRO ESTADUAL, ENTREVISTADO 5)

Primeiro, colocar numa mesma sala sociedade civil e governo, esse diálogo aberto é um exercício super enriquecedor. Várias vezes, mesmo sem deliberação, dos diálogos e das apresentações que têm aqui, eu anoto e levo para o *Ministério* (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 15)

O avanço é a participação social. É a sociedade civil se ver participante do processo de construção da política. Acho que esse é o grande avanço de todos os conselhos. É um espaço onde eles se apropriaram e se empoderaram lá dentro. Isso é fato, não se nega em conselho nenhum (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 16).

Apesar de tantos problemas que assolam a população idosa do nosso Brasil, eu ainda vejo o conselho assim como uma esperança, uma força viva, onde a pessoa idosa deve garantir a sua vez e a sua voz. É pra isso que a gente tá, né? E que cada brasileiro acompanhe com uma compreensão amorosa todos aqueles que envelhecem, porque envelhecer não é um peso, eu considero uma dádiva. E a gente precisa ter essa consciência. Cada um envelhece do seu jeito, na sua realidade. Mas a sociedade precisa ver e acolher com dignidade (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 12)

À guisa de conclusão, o capítulo apresentado ilustrou a trama das últimas gestões do CNDI, mediante as práticas internas e relação com o poder público, assim como tentou mostrar o desvio no caminho institucional que as deliberações das conferências sofrem. Com isso, a análise sobre o CNDI e as CNDPI inferiu várias problemáticas que se mostram como entraves para a realização do potencial democrático desses mecanismos. O cenário de mostra desafiador, entretanto,

É certo que nenhum conselho sozinho é suficiente para construir uma política de direitos, mas é dever do Conselho fazer cumprir a lei. Nenhuma lei é suficiente para reduzir desigualdades, mas a lei é um dispositivo necessário para controlar o poder do Estado sobre o cidadão e para que o Estado proteja os que estejam em condição de vulnerabilidade social, respeitando os direitos a liberdade, igualdade, respeito, dignidade. Nenhuma Conferência é suficiente para modificar a realidade de um país, mas se construída democraticamente e de forma representativa, certamente ela traz a voz dos principais interessados e por isso deve ter suas deliberações consideradas e efetivadas (GIACOMIN, 2013, p. 185)

Ao longo do capítulo, esses entraves foram anunciados, alguns repetidos em diferentes momentos. No geral, considera-se que os mecanismos institucionais de controle democrático da PNI relacionam-se principalmente com quatro desafios. O primeiro desafio é referente à fragilidade democrática do Estado brasileiro e o não reconhecimento de novas práticas políticas que atuam no movimento da democratização. Com isso, a sociedade política reserva aos aparelhos do Estado o núcleo duro das decisões, contribuindo para a manutenção do bloco no poder e dificultando, mesmo com todos os limites das CNDPI e CNDI, a inserção de grupos tradicionalmente excluídos da gestão pública. Esse aspecto reforça os aspectos constitutivos da formação política e econômica do país, definindo quem decide e quem não participa sob uma nova roupagem de institucionalidade democrática.

O frágil reconhecimento institucional e repercussão no Estado corresponde ao segundo entrave, e reforça o desafio anterior. Dentro dele inclui-se as defasagens orçamentárias, a pouca repercussão desses espaços na gestão pública, a não inserção das deliberações na agenda pública, a dependência e descaso das políticas setoriais. Essas características se entrelaçam e enfraquecem o caráter deliberativo e participativo desses mecanismos na gestão da coisa pública. Implica, dessa forma, em um status de negligência com os processos decisórios democráticos, compartilhados com a sociedade civil.

Almeida e Tatagiba (2012, p. 84), em outro momento, apontaram a fragilidade da ancoragem institucional como uma tendência dos conselhos gestores e como um entrave a ser combatido, concluindo que “a luta política não deve ser travada apenas no interior dos conselhos, mas pelo fortalecimento dos conselhos no interior do Estado”. Servindo também às conferências, considera-se que o Estado para além da garantia legal, deve reconhecer, respeitar e valorizar esses mecanismos para que eles consigam incidir na agenda, no orçamento e no planejamento das políticas setoriais no sentido de conseguir atuar, de fato, como gestão compartilhada da política pública.

O terceiro aspecto é referente ao baixo índice de articulação dos mecanismos institucionalizados com a sociedade e com os mecanismos de controle democrático não institucionalizados, como os movimentos sociais. Dessa forma, o CNDI e CNDPI possuem pouca repercussão e apoio social, no sentido de somar forças de outras instâncias da sociedade para mobilizar e pressionar a efetivação das demandas do seu potencial democrático. Esse desafio é atribuído à falta de transparência do Conselho, o qual não divulga as atas, as resoluções, e suas produções no geral, bem como a inexistência de retorno das deliberações da CNDPI.

A última questão que se apresenta como entrave é a negação da temática do envelhecimento como prioridade política do governo. Não destinar recurso para essa causa, não executar, não aderir as deliberações para a agenda do governo indica que para além do baixo nível democrático do Estado, os direitos da pessoa idosa não é prioridade, reafirmando mais uma vez o que Giacomini (2013) sinaliza ser a negligência institucional do envelhecimento. Essa questão também é observada na fala do entrevistado do governo:

O governo federal tenta, de forma bem tímida, colocar na pauta a questão do idoso, mas não vem conseguindo. Vem conseguindo de uma forma bem tímida mesmo. A população idosa ainda não é prioritária. Quando chega dentro dos ministérios não existe uma priorização justamente por uma

questão 1) cultural da política pública brasileira que ainda é uma coisa muito incipiente, política social no Brasil é muito incipiente, uma coisa de 10 a 15 anos para cá e 2) porque existem diversas outras prioridades que são urgentes, são demandas latentes da sociedade e que precisam ser atendidas, tais como: população jovem negra, mulheres (CONSELHEIRO NACIONAL, ENTREVISTADO 16)

Todos esses desafios se entrelaçam para impedirem a democratização do sistema de direitos da pessoa idosa e não atender essa pauta que é negligenciada cotidianamente em diferentes níveis. No entanto, como apresentado desde o início a institucionalidade democrática é falha, é vazia, mas os mecanismos legais que ela garante, ainda que nos aspectos mais formais, devem ser reforçados como mecanismos estratégicos para denunciar o autoritarismo e ampliar o debate público.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação apresentada analisou os mecanismos institucionais de controle democrático na Política Nacional do Idoso (PNI), o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) e as Conferências Nacionais dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDPI). A análise teve o objetivo de identificar se esses mecanismos conseguem incidir sobre a agenda política, de forma que as suas decisões influenciem o planejamento do governo. Historicamente, as políticas públicas voltadas a população idosa foram construídas por disputas políticas e interesses conflitantes em torno da temática, com ênfase para o protagonismo da sociedade civil. Inicialmente travada pelas lutas operárias e, posteriormente, pelas entidades institucionais da sociedade civil.

Para essa construção analítica, foi delimitado o referencial teórico acerca do debate sobre Estado ampliado, modelos de democracia e a configuração da cultura política e do controle democrático no Brasil. Como conclusão, percebeu-se a incompatibilidade entre processos reais de democratização e capitalismo e, em decorrência, a fragilidade da institucionalidade do regime democrático. Contudo, acredita-se que no cenário de crise orgânica e restrição de direitos ditadas pelo desenvolvimento do mercado, é necessário recuperar a institucionalidade democrática como estratégia criativa de luta.

Nesse sentido, o trabalho teve como norte o sentido contínuo e permanente da democratização das esferas sociais, que se faz também pelas práticas políticas e disputa por hegemonia. Aqui a cultura política aparece como um conceito que foi chave na análise crítica dos mecanismos do CNDI e CNDPI, mostrando que as práticas forjadas na construção do país, principalmente na transição para o capitalismo, ainda estão presentes no modo de fazer política. Isto é, a conciliação pelo alto e o elitismo autoritário acontecem na gestão pública e na institucionalidade democrática atual com novas formas de apresentação, o que reforça a cultura política tradicional pautada na conservação de práticas e decisões que vêm de cima para baixo e tentam justificar a estrutura desigual do país (COUTINHO, 2011).

Ao perceber que o CNDI e as CNDPI não conseguem incidir de forma contundente na gestão pública e na agenda política, a hipótese do trabalho foi confirmada: os mecanismos institucionais de controle democrático da PNI possuem

uma atuação incipiente na ampliação de direitos da pessoa idosa e decisões governamentais, no sentido de que a cultura política ainda é fechada à participação.

Essa conclusão foi alcançada pelas falas dos conselheiros, a análise da execução orçamentária, do planejamento do governo e análise dos resumos executivos e resoluções publicadas pelo CNDI. Foi percebido que o CNDI realiza trabalhos voltados para a dinâmica interna e planejamento das conferências, abandonando o debate político, a determinação pela influência na Política. Realizam o que Nogueira (2001) chamou de política dos técnicos, decisões que são tomadas sem debate político, deliberações realizadas para homologar as decisões. No caso, decisões burocráticas do desenho interno do Conselho.

Outra questão percebida foi a falta de reconhecimento e amplitude institucional desses mecanismos, os quais falam para ninguém ouvir. Quase não há execução orçamentária das políticas para a pessoa idosa, as deliberações das conferências são diluídas e perdidas nos ministérios, o CNDI não possui baixa resolutividade frente às temáticas. A representação nesses espaços também acontece com baixa articulação com a sociedade, o que implica na pouca repercussão e visibilidade social desses espaços. Não conseguem que outras instâncias sociais se somem à tarefa de fiscalizar, monitorar e pressionar a gestão pública da PNI.

A negação da temática do envelhecimento como prioridade política do governo se apresentou de forma exaustiva durante o trabalho, desde a construção do histórico das políticas voltadas para a pessoa idosa. Reafirma a ideia de que a questão do envelhecimento deve ser tratada de forma alarmista no sentido de retirar direitos e incentivar a entrada da população idosa no mercado de trabalho, caso contrário, a disputa pela garantia dos direitos da pessoa idosa se torna secundária e surda.

O cenário de abandono da política reafirma o ódio à democracia anunciado por Rancière (2014). A cultura política tradicional continua a ser alimentada pelo autoritarismo das elites, com novas modalidades de atuação. O processo decisório das políticas sociais permanece localizado nos aparelhos do Estado, de forma centralizada. Os desafios que a radicalização neoliberal junto ao engenho social e político neoconservador trouxeram são muitos e se aprofundam com o fenômeno da bolsonarização nas práticas sociais pela sociedade brasileira. Principalmente quando o atual presidente do país reforça a ideia de limitação da democracia ao proclamar que a democracia e a liberdade só existem se a Força Armada permitir com a sua vontade (NOGUEIRA, 2019), qualificando o autoritarismo neoconservador. O

presidente, que deu nome ao fenômeno social da bolsonarização, também tem atuado para a paralisar e esvaziar os conselhos e comissões que possuem gestão compartilhada com a sociedade civil, com a extinção de alguns mecanismos e alteração das regras do jogo (KRUSE; GALHARDO, 2019). O controle democrático, mesmo em seu aspecto mais formal, que já sofria desafios e limites impostos pela estrutura do Estado brasileiro e cultura política, passa por uma situação alarmante de ataque direto para a sua permanência e realização do seu potencial democratizante.

Dessa forma, considera-se que hoje, mais do que nunca, a defesa pela democratização dos poderes e garantias formais da democracia no capitalismo se faz presente. O horizonte da democratização das relações sociais não deve ser abandonado como prática e bandeira cotidiana, sem projetar ilusões sobre os limites da democracia no capitalismo. Por isso, concorda-se com Atilio Bóron quando sinaliza que até a democracia liberal, no seu aspecto mais formal, tem se apresentado subversiva aos ditames do capital, devendo ser utilizada de forma estratégica e criativa.

Nesse caminho, acredita-se que os espaços institucionais de controle democrático continuam imprescindíveis para denunciar e publicizar a cultura autoritária e desigual enraizada no país. O controle democrático possui potencial para articular a sociedade civil e incidir sobre as decisões do Estado. Os seus mecanismos podem contribuir para o alcance de uma reforma intelectual e moral, ou seja, na construção de uma hegemonia de classe, não isoladamente, mas têm potencial para contribuir com traços de uma nova cultura política, uma cultura mais democrática.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTRA, A. de O. DA POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO AO ESTATUTO DO IDOSO: A DIFÍCIL CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DA PESSOA IDOSA. In: ALCÂNTRA, A. O. et. al. (orgs) **Política nacional do idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

ALMEIDA, C. **Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recente sobre Conselhos Gestores**. Revista Interseções, Rio de Janeiro, v. 17, p. 54-78, 2015.

ALMEIDA, C; TATAGIBA, C. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012.

ALVAREZ, M. C. **CONTROLE SOCIAL: notas em torno de uma noção polêmica**. Revista São Paulo em perspectiva. 18 (1), pp 168-176, 2004.

ALVAREZ, S, DAGNINO, E. ESCOBAR, A. O cultural e o político nos movimentos sociais. In: ALVAREZ, S, DAGNINO, E. ESCOBAR, A. **O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

ALVES, A. **Avaliação de políticas sociais orientada pelo materialismo histórico de inspiração marxiana**. Argumentum, Vitória (ES), ano 3, n.3, v. 1, p.125-137, jan./jun. 2011.

ANDERSON, P. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1995.

AVRITZER, L. **CONFERÊNCIAS NACIONAIS: AMPLIANDO E REDEFININDO OS PADRÕES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**. Texto para discussão, 1739, IPEA, 2012.

AVRITZER, L. **Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 28, jul., 1995.

AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BARATTA, G. Cultura. IN: LIGUORI, G. VOZA, P. (org.) **Dicionário gramsciano**. Tradução de Ana Maria Chiarini [et al]. São Paulo: Boitempo, 2017.

BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BEAUVOIR, S. **A Velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

BEHRING, E. As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da

crise do capital. In: CFESS/ ABEPSS (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. 9ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

BELO, I. **Diretrizes internacionais para o Envelhecimento e suas consequências no conceito de velhice**. Trabalho apresentado no XII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Ouro Preto, 2002.

BÓRON, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1995.

BÓRON, A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1994.

BOSCHETTI, I. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ ABEPSS (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. **Anais da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa: Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa – RENADI**. Brasília: Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, CNDI, 2006.

BRASIL. **Anais da 2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa: Avaliação da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – Avanços e Desafios**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Anais da 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa: Protagonismo e Empoderamento da Pessoa Idosa – Por um Brasil de todas as idades**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em 12 de jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em 13 de jun. de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 30 de set. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em 12 de jun. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em 13 de jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.109**, de 17 de junho de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm#art16](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm#art16). Acesso em 20 de jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 1.948**, de 3 julho de 1996. Regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1948.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1948.htm). Acesso em 12 de jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.227**, de 13 de maio de 2002. Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4227.htm). Acesso em 10 de dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.287**, de junho de 2002. Dá nova redação a dispositivo do Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002, que cria o Conselho Nacional do Idoso. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4287.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4287.htm). Acesso em 10 de dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.800**, de 18 de Março de 2009. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996, que regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6800.htm). Acesso em 23 de dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.114**, de 30 de setembro de 2013. Estabelece o Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo e institui Comissão Interministerial para monitorar e avaliar ações em seu âmbito e promover a articulação de órgãos e entidades públicos envolvidos em sua implementação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8114.htm). Acesso em 20 de jan. 2019

BRASIL. **Decreto nº 9.465**, de 9 de agosto de 2018. Altera o Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, o Decreto nº 9.122, de 9 de agosto de 2017, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de

Confiança do Ministério dos Direitos Humanos, o Decreto nº 9.137, de 21 de agosto de 2017, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República, o Decreto nº 9.417, de 20 de junho de 2018, que transfere a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher para o Ministério dos Direitos Humanos, revoga dispositivos do Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Social, e remaneja e transforma cargos em comissão. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9465-9-agosto-2018-787066-publicacaooriginal-156152-pe.html>. Acesso em 10 de jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.494**, de 6 de setembro de 2018. Altera o Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, e o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9494-6-setembro-2018-787150-publicacaooriginal-156352-pe.html>. Acesso em 15 de dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.569**, de 20 de novembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010, que institui o Fundo Nacional da Pessoa Idosa, e altera o Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9569.htm#art7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9569.htm#art7). Acesso em 5 de jan. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.724**, de 15 de janeiro de 1919. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>. Acesso em 15 de ago. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.682**, de 24 de janeiro de 1923. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm). Acesso em 17 de ago. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.830**, de 15 de outubro de 1942. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del4830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4830.htm). Acesso em 15 de ago. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.109**, de 20 de dezembro de 1926. Estende o regime do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5109-20-dezembro-1926-564656-publicacaooriginal-88603-pl.html>. Acesso em 15 de ago. 2018.

BRASIL. **Deliberações**. A relação das 26 propostas prioritárias construídas pelos grupos de trabalhos e aprovadas pelos delegados na Plenária Final da 3ª Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas Idosas, realizada nos dias 23 a 25 de novembro de 2011. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm). Acesso de 8 de nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 20 de jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.345**, de 10 de outubro de 2016. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13345.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13345.htm). Acesso em 17 de set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.179**, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6179.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6179.htm). Acesso em 7 de ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.842**, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8842.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8842.htm). Acesso em 5 de nov. 2018.

BRAZ, M. **O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017.

BROWN, W. **Entrevista concedida à Revista Contexto no dia 17/11/2017**. Disponível em: <https://ctxt.es/es/20171115/Multimedia/16214/que-hacer-documental-wendy-brown-Trump-EEUU-entrevista-ctxt.htm>. Acesso em 22 de fev. 2019.

BROWN, W. We are all democrats now...In: AGABEN, G. [et al]. **Democracy in what state?** New York: Columbia University, 2011.

CAMARANO, A. A. **Introdução**. In: ALCÂNTRA, A. O. et. al. (orgs) **Política nacional do idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CAMARANO, A. A. PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. (ORG) **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CAMARANO, AA; KASON, S; FERNANDES, D. BRASIL QUE ENVELHECE ANTES E PÓS-PNI. In: ALCÂNTRA, A. O. et. al. (orgs) **Política nacional do idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARVALHO, M. do C. **Participação social no Brasil hoje**. Paper Pólis 2, 1998.

CASTELO, R. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão popular, 2013.

CHAUÍ, Marilena. Brasil. Mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CORREIA, M. V. **Controle Social na Saúde**. In: MOTA, A. E. et al. (orgs) Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

CORREIA, M. V. **Que controle social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

CNDI. **RELATÓRIO DE GESTÃO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO GESTÃO 2010-2012**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2012.

CNDI. **Relatório de Gestão Conselho Nacional dos Direitos do Idoso biênio 2014-2016**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

COUTINHO, C. N. **Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre idéias e formas**. 4.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

COUTINHO, C. N. Hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F. de, BRAGA, R., RIZEK, C. **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na época da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

COUTO, E. C. EM QUE MEDIDA A POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO TEM SIDO EFETIVA? In: ALCÂNTRA, A. O. et. al. (orgs) **Política nacional do idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J.; PANFICHI, A. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina**. In: DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Orgs.) A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DEBERT, G. G. **A reinvenção da velhice**: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 1999.

DEMIER, F. **Depois do golpe**: a dialética da democracia blindada no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Mauad X, 2017.

DRAIBE, S. M. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Revista Tempo Social (USP), novembro de 2003.

DRAIBE, S. M. **As políticas sociais e o neoliberalismo**: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Revista USP, pp. 87 a 101, 1993.

DRAIBE, S. M. **Brasil 1980-2000**: Proteção e Insegurança Sociais em Tempos Difíceis. Trabalho apresentado no seminário Inter-Regional Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización. Santiago, Chile, 14-16 de maio. 2002.

DURIGUETTO, M. L. **Democracia**: apontamentos do debate liberal e marxista. Revista Emancipação, 11(2), pp. 289-300. Ponta Grossa, 2011.

DURIGUETTO, M. L. SOUZA FILHO, R. de. Democratização, política econômica e política social: determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas. In: MOTA, A. E. AMARAL, A. **Serviço social brasileiro nos anos 2000**: cenários, peijas e desafios. Recife: Editora UFPE, 2014.

DURIGUETTO, M. L.; MONTAÑO, C. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2005.

FALEIROS, V. de P. A POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO EM QUESTÃO: PASSOS E IMPASSES NA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA. In: ALCÂNTRA, A. O. et. al. (orgs) **Política nacional do idoso**: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

FALEIROS, V. P. **Cidadania e direitos da pessoa idosa**. Revista Ser Social. Brasília, n. 20, pp. 25-61, jan/jun 2007.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERREIRA, A. P.; TEIXEIRA, S. M. **Direitos da pessoa idosa: desafios à sua efetivação na sociedade brasileira**. Espírito Santo: Revista Argumentum, v. 6, n. 1., pp. 160-173 jan/jun, 2014.

FUNG, A; COHEN, J. **Democracia radical**. *Revista Política e Sociedade*, nº 11, 2007.

GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa**: um estudo da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

GIACOMIN, K. C. Panorama dos 10 anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. In: BRASIL, 2013 – **Dez anos de Conselho Nacional dos Direitos do Idoso**: Repertórios e Implicações de um Processo Democrático.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOFFMAN, E. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan, 1988.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2013. v. 1.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014. v. 3.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1999. v. 1.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. 3ª ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1982. 4 ed.

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel**: As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Porto Alegre: L&PM, 1996.

GURZA LAVALLE, A; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. *Lua Nova*, Vol.67, n.67, p. 49-103, 2006.

HADDAD, E. G. M. **A ideologia da velhice**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2016.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

IAMAMOTO, Marilda. V. **A questão social no capitalismo**. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Janeiro a junho de 2001.

IAMAMOTO, M. V. **O Brasil das desigualdades: “Questão social”, trabalho e relações sociais**. Revista SER Social. v. 15, n. 33 (Desafios da Política Social na Contemporaneidade). UnB, 2013, p. 326-342.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em Tempo do Capital Fetiche**. Cortez, São Paulo, 2010.

IANNI, O. **A idéia de Brasil Moderno**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

IBGE. **Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017**. Publicado 26 de abril de 2018. Acesso em 03/10/2018: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>

IMPERATORI, T. K. **Entre a filantropia e o direito**: a participação de entidades da sociedade civil na proteção para pessoa com deficiência no Distrito Federal. Tese (Doutorado em Política Social). Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, 2018.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Trad. NEVES, Célia; TORÍBIO, Alderico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KRUSE, T.; GALHARDO, R. **Governo Bolsonaro paralisa e esvazia conselhos e comissões**. Jornal Estadão. Publicado 03 de março de 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-bolsonaro-paralisa-e-esvazia-conselhos-e-comissoes,70002743226>. Acesso em 08 de março. 2019.

LUKÁCS, G. **História e consciência de classe**: estudos sobre a dialética marxista. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LUKÁCS, G. **Socialismo e democratização**: escritos políticos 1956-1971. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio**. Nova Cultural. São Paulo. 1985.

MARINI, R. M. **A dialética da dependência**. Rio de Janeiro: Vozes; Buenos Aires, CLACSO, 2000.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, K. Carta a Pável V. Annenkov de 28 de dezembro de 1846. In: MARX, K.; ENGELS, F. **Obras Escolhidas** - Tomo I. Lisboa: Editorial “Avante!”, Edições: Progresso – Moscovo, 1982.

MARX, K. **Contribuição à crítica da econômica política**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011a.

MARX, K. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011b.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro 1, vol. 2. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MARX, K. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. Tradução Luís Claudio de Castro Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MARX, K.; ENGELS, F. **O Manifesto Comunista**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MIGUEL, L. F. **Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

MIGUEL, L. F. **Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy**. Revista Lua Nova, São Paulo, p. 353-364, 2011.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Ed. 29. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. (Coleção temas sociais).

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. **Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos**. Revista SER Social, v. 12, p. 200-220, jan-jun, 2009.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MORONI, J. A. Entrevista concedida à Abong (Associação Brasileira de ONGs), no dia 11/7/2011, disponível em: <<http://www.reformapolitica.org.br/entrevistas/170-ha-o-desafio-de-se-pensar-em-sist-ema-de-participacao-popular-que-abarque-todas-as-formas-organizativas-da-sociedade-afirma-moroni.pdf>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, J. P. **Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1ª edição. São Paulo: Editora expressão popular, 2011.

NEVES, A. V. Ameaças à Democracia Hoje: Desafios Contemporâneos. IN: NEVES, A. V. (org) **Democracia e participação social: Desafios contemporâneos**. Campinas: Editora Papel Social, 2016.

NEVES, A. V. **Controles democráticos, participação e clientelismo**: as dificuldades da representação da sociedade civil no conselho de Assistência Social. Revista de Políticas Públicas, vol. 16, n. 1, pp. 213-222. São Luiz, jan/jun 2012.

NEVES, A. V. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NEVES, A. V. **Espaços públicos e Serviço Social**: um desafio ao projeto ético-político. Pelotas: Revista Sociedade em debate, 16 (1), pp. 45-48, jan-jun, 2010.

NEVES, A. V. **Espaços públicos participativos, construção democrática e política pública**: riscos de despolitização da participação da sociedade civil na cultura política brasileira. Brasília: Revista SER Social, n. 17, p. 197-218, jul./dez. 2005.

NOGUEIRA, I. **Democracia só existe se as forças armadas quiserem, diz Bolsonaro a militares**. Jornal Folha de São Paulo. Publicado 07 de março de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/democracia-so-existe-se-as-forcas-armadas-quiserem-diz-bolsonaro-a-militares.shtml>. Acesso em 08 de março. 2019.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. São Paulo: SENAC, 2001.

NOGUEIRA, M. A. **Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 52, junho 2003.

OLIVEIRA, A. **Expressões e tendências da participação em saúde na Atenção Primária à Saúde**. In. Revista Ser Social, Brasília, v. 17, nº 36, 2015.

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PAOLI, N. J. **Ideologia e hegemonia**: as condições de produção da educação. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1981.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. **Controle democrático como garantia de direitos**. Brasília, SDH, 2005.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. **Política Social: temas e questões**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA-PEREIRA, P. A.. (Org.). **Política social e democracia**. 5 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

PESSOA, I. L. **Envelhecimento na agenda da política social brasileira: avanços e limitações**. Tese (Doutora em Política Social) Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGS. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

RANCIÈRIE, J. **O Ódio à Democracia**. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.

RENNÓ, L. R. **Teoria da cultura política: vícios e virtudes**. BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, n. 45, 1º semestre de 1998, pp. 71-92.

RIBEIRO, O. **O envelhecimento “ativo” e os constrangimentos da sua definição**. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, n. 2, pp. 33-52, 2012.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E. **O desmonte do financiamento da seguridade Social em contexto de ajuste fiscal**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 130, set/ago. 2017.

SALVADOR, E; TEIXEIRA, S. **ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica**. Revista de Políticas Públicas (UFMA), v. 18, p. 15-32, 2014.

SCHLESENER, A. H. **Hegemonia e cultura: Gramsci**. 3 ed. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

SILVA, M. L. L. **(Des) estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência Social no Brasil**. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

SOLANO, E. A bolsonarização do Brasil. In: ABRANCHES, S. [et al]. **Democracia em risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. Versão e-book. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SOUZA FILHO, R; GURGEL, C. **Gestão democrática e serviço social: princípios e**

propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA, C. H. L. et al. CONFERÊNCIAS TÍPICAS E ATÍPICAS: UM ESFORÇO DE CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO POLÍTICO. In: AVRITZER, L; SOUZA, C. H. L. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades.** Brasília: IPEA, 2013.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, S. M. **Envelhecimento e trabalho no tempo do capital:** implicações para a proteção social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2008.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo. São Paulo: Atlas, 2008.

VERGARA, F. **Introdução aos fundamentos filosóficos do liberalismo.** São Paulo: Nobel, 1995.

WILLIAMS, R. **Palabras chave** – Um vocabulário de la cultura y la sociedad. Buenos Aires: Nueva Visión, 2003.

WOOD, E. **Democracia contra o capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

**APÊNDICE A - DELIBERAÇÕES DE TODAS AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS  
POR EIXO TEMÁTICO**

<b>1ª CNDPI – 2006 – Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa (RENADI)</b>
<b>EIXO 1 – AÇÕES PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA</b>
1. Realizar, na zona urbana e rural, diagnósticos das necessidades do idoso, do seu perfil socioeconômico e da rede de serviços existente, mediante convênio com Centros de pesquisas públicos e privados.
2. Comprometer os governos municipais, estaduais e federal na realização de campanhas de divulgação e esclarecimento sobre a legislação, as políticas, os serviços, os diagnósticos sociais e os instrumentos de defesa dos direitos da pessoa idosa, por meio de veículos de comunicação de massa.
3. Elaborar, por intermédio dos Órgãos Gestores e aprovação dos Conselhos, Planos de Atenção à pessoa idosa em todas as esferas de governo, com base no Estatuto e na Política Nacional do Idoso, bem como em diagnósticos socioeconômicos.
4. Criar, em todo território nacional, Ouvidorias, Defensorias Públicas e Promotorias de Justiça, bem como Delegacias, Juizados e Varas especializadas na proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa, que deverão funcionar em Centro Integrado e contarem com canais diretos de comunicação com os Conselhos.
5. Criar medidas punitivas do descumprimento da legislação que prevê a prioridade da pessoa idosa na tramitação de processos e diligências judiciais e no acesso e usufruto de bens e serviços públicos e privados.
6. Exigir da rede bancária melhor atendimento e segurança ao idoso no interior de seus estabelecimentos e em todas as seções e departamentos de suas agências, não ficando a prioridade de atenção restrita aos caixas, cumprindo-se, inclusive, o contrato da FEBRABAN com o INSS.
7. Fomentar a criação de associações de idosos visando à organização de Federações e posteriormente da Confederação da pessoa idosa.
8. Implantar, manter e divulgar serviço de telefonia, como o “Disque idoso”, para informar e orientar sobre direitos e serviços, bem como receber denúncias.
9. Criar um símbolo padrão para identificação de espaços públicos reservados ao idoso, que não estimule o preconceito.
10. Propor às Corregedorias de Justiça que façam o controle das Varas do Idoso, providenciando infra-estrutura com recursos humanos capacitados para o atendimento de demandas específicas, com vistas ao cumprimento dos direitos assegurados no Estatuto do Idoso.
11. Coibir a veiculação na mídia de matérias que estigmatizem a pessoa idosa.
12. Criar Catálogo Informativo sobre a rede de atendimento da pessoa idosa.
13. Incentivar órgãos governamentais a ampliar o orçamento da política do idoso, com o objetivo de implementar a RENADI e criar meios que garantam o seu funcionamento efetivo, conforme Parágrafo único do art. 8º da Política Nacional do Idoso e art. 3º, Parágrafo único, inciso III do Estatuto do Idoso.
14. Realizar capacitação permanente e contínua de conselheiros, dirigentes e funcionários públicos e privados, cuidadores, idosos, familiares e grupos de auto-ajuda para o atendimento humanizado da pessoa idosa, abordando temas como direitos sociais e políticos e considerando as dimensões de gênero, sexualidade, envelhecimento, prevenção da DST/AIDS, valendo-se de parcerias entre Estado e sociedade civil (Universidades públicas e privadas e outros órgãos governamentais e não governamentais).
15. Criar programa nacional de educação permanente e continuada para capacitar recursos humanos que atuam no SUS, SUAS e sistemas afins, e todos os profissionais que lidam com a pessoa idosa, com ênfase nos cursos de gerontologia e de cuidadores, bem como

implementar nos projetos pedagógicos das escolas de ensino fundamental e médio a disciplina “Cidadania”, com foco na pessoa idosa.
16. Implementar a legislação que trata da adequação dos dispositivos de trânsito - temporização/sonorização, sinalização/adaptação de vias e edificações públicas - ao acesso seguro das pessoas idosas.
17. Capacitar e sensibilizar o setor de transporte coletivo, incluindo auto-escolas, sobre os direitos da pessoa idosa, com a participação e envolvimento da administração das empresas de ônibus, motoristas, cobradores e demais funcionários.
18. Construir nos pontos de ônibus intermunicipais, e em outros terminais de transporte coletivo, abrigos com assentos e proteção contra intempéries.
19. Adequar o acesso do idoso a prédios públicos e áreas urbanas, por meio de construção de calçadas e rampas antiderrapantes, corrimãos e instalação de mobiliário de acordo com as normas técnicas da ABNT.
20. Sugerir ao Congresso Nacional mudança no Estatuto do Idoso, a fim de que seja alterada, de 03 para 10%, a reserva de unidades habitacionais para a pessoa idosa, nos programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos governamentais.
21. Garantir política mais justa de juros referentes ao financiamento da habitação para a pessoa idosa.
22. Criar selo de acessibilidade da pessoa idosa para estimular a construção de moradias acessíveis e a valorização futura do imóvel.
23. Estimular, na construção de moradias, o cumprimento de todas as normas de acessibilidade existentes.
24. Divulgar, nas três esferas de governo, e conscientizar a população (mediante cursos, campanhas, concursos, dentre outros), sobre a importância da aplicação de medidas de acessibilidade da pessoa idosa aos espaços coletivos.
25. Cobrar a participação do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA, e de entidades afins, na discussão da acessibilidade da pessoa idosa.
26. Criar políticas e projetos de construção de moradias para pessoas idosas de baixa renda, com ou sem vínculo familiar.
27. Reduzir de 65 para 60 anos a idade do idoso para usufruto de qualquer benefício previdenciário e/ou assistencial, incluindo o direito de gratuidade dos ônibus municipais, intermunicipais e interestaduais.
28. Cumprir o disposto no art. 39 e respectivos parágrafos do Estatuto do Idoso, que estabelece que qualquer documento pessoal comprobatório da idade da pessoa idosa seja aceito para fins de acesso gratuito ao transporte coletivo, à cultura e ao lazer, sem qualquer exigência burocrática adicional.
29. Isentar idosos agricultores de baixa renda, assim como integrantes das demais categorias profissionais, da taxa de anuidade cobrada pelos sindicatos rurais, a partir dos 60 anos de idade.
30. Sensibilizar as associações da sociedade civil para valorizar a pessoa idosa nos seus Estatutos, oportunizando-lhe a participação nos seus diferentes espaços.
31. Cadastrar e sistematizar a rede de proteção à pessoa idosa, estabelecendo fluxos de procedimentos e padronização de nomenclatura dos serviços, programas e projetos, por meio dos Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais do Idoso.
32. Incentivar o intercâmbio intermunicipal de grupos de idosos, propiciando-lhes troca de experiências e estímulo à criação de hábitos de vida saudável.
33. Garantir a intersetorialidade e a interdisciplinariedade na execução dos programas, projetos e ações voltados para a pessoa idosa, incluindo a parceria com a sociedade civil.
34. Sensibilizar as organizações sindicais e de categorias profissionais para que, em seus movimentos reivindicatórios e/ou grevistas, resguardem o direito ao atendimento do idoso.
35. Normatizar o funcionamento das ILPIs, adequando as instalações físicas e recursos humanos, à luz da RDC 283/2005 da ANVISA, observando-se as realidades regionais.
36. Implantar efetivamente as Defensorias Públicas nos Estados e na União, com vistas a viabilizar a criação de Defensorias especializadas na proteção e defesa da pessoa idosa.

37. Exigir que o INSS exponha nas suas dependências, em local acessível e com letras ampliadas, a relação das instituições bancárias com as quais mantém convênio, bem como as respectivas taxas de juros dos empréstimos consignados em folha.
38. Criar, em todos os Municípios do país, Conselhos do Idoso, sob a fiscalização do Ministério Público.
39. Incluir nas Diretrizes Curriculares Nacionais, expedidas pelo MEC, a obrigatoriedade de inclusão de conteúdo sobre o processo de envelhecimento nos currículos básicos de todos os níveis de ensino.
40. Comprometer o poder público e a sociedade civil na fiscalização dos serviços prestados aos idosos pelas empresas concessionárias e/ou permissionárias de transporte público coletivo, garantindo, por meio de documento de identificação com tarja eletrônica, o acesso e utilização de ônibus.
41. Aumentar, de 05 para 10 salários mínimos, o teto da isenção do Imposto de Renda de Pessoa Física para os idosos, a partir dos 60 anos de idade.
42. Sugerir à instância competente modificações dos critérios de financiamento de habitação, especialmente no que diz respeito ao teto de faixa etária, de modo que fiquem mais flexíveis e compatíveis com as necessidades sócio-econômicas das pessoas idosas.
43. Implantar, em âmbito nacional, o Projeto "Locação Social", para beneficiar as pessoas idosas de baixa renda, garantir a locação do imóvel com contribuição de 20% da renda do idoso e assegurar o acesso à moradia digna e a intersectorialidade das ações das diversas Secretarias envolvidas no referido Projeto.
44. Elevar a renda familiar <i>per capita</i> para concessão de BPC para 1/2 (meio) salário mínimo.
45. Comprometer os órgãos gestores da Política Nacional do Idoso, nas três esferas de Governo, a apresentar, periodicamente, ao respectivo Conselho, relatório de cumprimento dos compromissos assumidos na Política Nacional do Idoso.
46. Garantir que todas as propostas acima aprovadas devem beneficiar indistintamente todas as pessoas idosas, sem quaisquer discriminações de gênero, raça, sexo, cor, credo religioso, deficiência, localização geográfica, nível educacional e situação econômica.
<b>EIXO 2 – VIOLENCIA CONTRA IDOSOS</b>
1. Promover amplas e contínuas campanhas educativas sobre a violência contra a pessoa idosa, em todas as esferas de governo, incluindo a questão da segregação, infantilização e estigmatização.
2. Estabelecer, nos Estados e Municípios, mecanismos de proteção e assistência jurídica e psicossocial às pessoas idosas vítimas de abusos, maus tratos e negligências.
3. Implantar e/ou ampliar, nos Municípios, residências temporárias com financiamento público, para acolher idosos vítimas de violência familiar quando se esgotarem todas as tentativas de sua permanência na família.
4. Criar e/ou ampliar, nas três esferas de governo, com ampla divulgação nos meios de comunicação de massa, Ouvidoria para recebimento de denúncia de violência contra a pessoa idosa, por meio de telefone, internet e plantões permanentes, inclusive na modalidade de serviço 24 horas.
5. Viabilizar a articulação dos órgãos responsáveis para aprimorar a qualidade dos serviços e garantir segurança e respaldo legal aos profissionais que atuam no campo do enfrentamento das violências contra a pessoa idosa.
6. Estimular os idosos e a comunidade a denunciar aos órgãos competentes as diversas formas de violência contra a pessoa idosa.
7. Divulgar o dia 15 de Junho - Dia Mundial de Conscientização da Violência contra a Pessoa Idosa - incentivando a realização de eventos nos Estados e Municípios.
8. Capacitar, com a máxima urgência, profissionais que atuam no sistema de promoção, proteção, defesa social e de saúde, para a identificação e atendimento imediato, qualificado e humanizado aos idosos, vítimas de violência.
9. Instituir, em todas as instâncias federativas, a prática de trabalho em redes sociais, para receber, encaminhar e acompanhar denúncias de violência contra a pessoa idosa, mediante a utilização de sistema integrado de notificação.

10. Criar e/ou adequar, nas Delegacias de Polícia de todos os Estados e Municípios, setores ou núcleos de atendimento especializado para atender a pessoa idosa, incluindo as vítimas de violência.
11. Promover, nas três esferas de governo, capacitação dos profissionais dos serviços de atendimento domiciliar e cuidadores informais, para o enfrentamento da violência contra a pessoa idosa.
12. Garantir o funcionamento de serviços de controle de denúncia de violência contra a pessoa idosa, contando com equipe multiprofissional especializada.
13. Criar grupos de caráter interinstitucional e interprofissional com representação dos Conselhos do Idoso, para recebimento e apuração de denúncias.
14. Rever as formas de punição dos agressores em geral da pessoa idosa, contemplando, prioritariamente, medidas sócio-educativas.
15. Incentivar a elaboração e implementação dos planos de enfrentamento da violência contra a pessoa idosa nos Estados e Municípios.
16. Fortalecer os órgãos de promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa para cobrar do poder judiciário a agilização da tramitação dos processos movidos por ações referentes à violência contra a pessoa idosa.
17. Implementar, nas três esferas de governo, planos intersetoriais de enfrentamento da violência contra a pessoa idosa, com base nas principais causas externas de morbimortalidade.
18. Capacitar e sensibilizar os operadores de direito responsáveis pelo atendimento ao idoso vítima de violência.
<b>EIXO 3 – SAÚDE DA PESSOA IDOSA</b>
1. Mapear e traçar o perfil epidemiológico da população idosa, incluindo o diagnóstico sócio-familiar como estratégia para o planejamento e avaliação das ações em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal).
2. Ampliar o Sistema de Informação da Atenção Básica – SIAB, com incorporação de indicadores epidemiológicos para acompanhamento da saúde da população idosa.
3. Fomentar e garantir pesquisas para realização de diagnósticos sobre o perfil da população idosa nos Municípios, garantindo recursos para parcerias com instituições de nível técnico e superior.
4. Aperfeiçoar e monitorar indicadores com base na PPI (Programação Pactuada Integrada) do SUS/Ministério da Saúde, referente ao idoso.
5. Realizar campanhas de sensibilização e mobilização sobre o envelhecimento humano e orientação para uma velhice ativa e saudável.
6. Realizar campanhas de prevenção e intervenção precoce em doenças que têm impacto no perfil da morbimortalidade da população idosa, tais como: câncer de próstata, de colo do útero e da mama; catarata; glaucoma; doença de Alzheimer, doença de Parkinson, AIDS e DST, diabetes, hipertensão etc.
7. Realizar campanhas de divulgação referentes à utilização de medicamentos sem prescrição médica, combatendo a auto-medicação da pessoa idosa.
8. Realizar campanhas de esclarecimento sobre a rede de serviços de atenção à pessoa idosa.
9. Elaborar e difundir a legislação que regulamenta a prestação de serviço de cuidadores de idosos.
10. Garantir, à pessoa idosa, acompanhantes e cuidadores, bem como assistência à saúde nos diferentes níveis de atenção do SUS, abrangendo todas as áreas clínicas, com ampliação do número de profissionais, com vistas a atender a demanda real.
11. Informatizar a rede do SUS, criando central de marcação para agendamento de consultas por telefone, com vistas a agilizar o atendimento especializado da pessoa idosa.
12. Implementar e/ou ampliar a assistência ambulatorial, hospitalar e domiciliar à pessoa idosa.

13. Garantir visita de atendimento domiciliar aos idosos dependentes, ou acamados, (acometidos de doenças e agravos não transmissíveis - DANTs), munida de recursos adequados (equipe multidisciplinar, transporte, equipamento, etc.).
14. Implantar programas preventivos de transtornos mentais, de doenças neurodegenerativas e dependência química da população idosa, garantindo a ampliação da atenção nos CAPS, e demais serviços regionalizados, para tratamento dessas doenças, bem como garantir o apoio às famílias das pessoas portadoras desses agravos.
15. Implantar, na rede do SUS, Núcleos Regionais e Centros de Referência de média e alta complexidade, pactuados entre os entes federados e especializados na atenção à saúde do idoso.
16. Implementar a rede de serviços de alta e média complexidade, englobando instituições de longa permanência, Centros Dia, Abrigos temporários e Casa de Passagem, para o atendimento de pessoas idosas que necessitem de cuidados e não tenham condições de retorno imediato as suas residências.
17. Criar residência terapêutica temporária (por até sessenta dias) com serviço de atenção à saúde e reabilitação do idoso em alta hospitalar e em situação de vulnerabilidade social, com garantia de atendimento domiciliar após a alta.
18. Criar e/ou melhorar Instituições de longa permanência para abrigar idosos dependentes e em situação de extrema vulnerabilidade ou insuficiência familiar.
19. Realizar parcerias com instituições de ensino superior, incluindo estágios supervisionados, para o atendimento e a reabilitação de pessoa idosa, sem substituição do quadro de recursos humanos da rede.
20. Firmar convênios entre as três esferas de governo e instituições filantrópicas prestadoras de serviços de atenção à saúde do idoso, aumentando o valor do piso de proteção.
21. Aperfeiçoar e ampliar o Sistema de Vigilância Epidemiológica de doenças e agravos não transmissíveis (DANTs).
22. Promover capacitação de profissionais da saúde na área do envelhecimento para atenção qualificada nos diversos níveis de atuação: básica, ambulatorial, especializada e hospitalar, visando à promoção, prevenção, tratamento e reabilitação da saúde da pessoa idosa no SUS
23. Implantar programa de educação em saúde nos Centros de Convivência de Idosos, dirigido à população e aos cuidadores familiares da pessoa idosa, juntamente com programas de capacitação de profissionais.
24. Implantar política integrada e intersetorial de assistência à saúde da pessoa idosa, em todos os níveis de complexidade, garantindo a atenção interdisciplinar com ampliação das equipes do Programa de Saúde da Família.
25. Incorporar nos sistemas de informação do SUS indicadores sobre a saúde da pessoa idosa como, por exemplo, os levantados na Caderneta de Saúde do Idoso.
26. Realizar, em todos os Municípios, o cadastramento da população idosa vinculada ou não ao PSF ou PACS, para manter o sistema alimentado e garantir o atendimento em base territorial, conforme art. 15, inciso I, do Estatuto do Idoso.
27. Identificar idosos em estado de subnutrição, ou de desnutrição, para garantir-lhes assistência alimentar, conforme estabelece o art. 14 do Estatuto do Idoso.
28. Criar leitos psiquiátricos para a pessoa idosa em hospitais gerais.
29. Garantir, por meio de equipes multidisciplinares capacitadas, atendimento hospitalar especializado em geriatria, organizado em enfermarias geriátricas, para aquelas pessoas idosas que apresentem quadro clínico que justifique esse atendimento.
30. Garantir à pessoa idosa reserva de leitos hospitalares, em ala específica, com atendimento de equipe interdisciplinar (geriatria e gerontologia).
31. Garantir à pessoa idosa, atendimento domiciliar pós-internação quando o quadro clínico exigir.
32. Adequar os hospitais para a internação de idosos em situação de alta e média complexidade, provendo ambientes amigáveis, dignos e humanos.

33. Garantir a ampliação da oferta de consultas à população idosa referentes aos serviços especializados do SUS
34. Implementar, como atribuição do PSF e na área de abrangência da equipe mais próxima, rotina de acompanhamento dos idosos residentes em instituições de longa permanência, garantindo-lhes acesso aos demais níveis de complexidade de atenção à saúde.
35. Garantir o atendimento integral e especializado à pessoa idosa com enfoque na saúde bucal, saúde da mulher e do homem idoso, saúde mental, com vistas à promoção, prevenção e reabilitação.
36. Garantir e/ou ampliar o acesso regular, universal e gratuito da pessoa idosa a medicamentos de uso contínuo, exames laboratoriais ágeis, serviços de concessão de órteses e próteses e financiamento de medicamentos de uso básico e continuado.
37. Criar mecanismos para desburocratizar, quando for o caso, o acesso a medicamento de alto custo previsto nos protocolos de assistência às morbidades da pessoa idosa.
38. Ampliar o elenco de medicamentos da cesta básica para o PSF e unidades de saúde (básica e especializadas), específicos para a população idosa nas diversas áreas (saúde mental, osteomuscular, etc.)
39. Garantir e ampliar o acesso da pessoa idosa aos exames médicos básicos, de alta e média complexidade, além de cirurgia em tempo hábil.
40. Garantir que as receitas expedidas pelos profissionais atuantes nas diversas entidades de saúde sejam aceitas sem discriminação, quando for efetuada a troca pelo medicamento.
41. Implantar Farmácia Básica para distribuição de remédios em todos os postos e hospitais e garantir o abastecimento constante de medicamentos nas farmácias de Unidades de Saúde Pública
42. Garantir a ampliação e descentralização da distribuição de medicamentos (inclusive os de alto custo), órteses, próteses e materiais higiênicos.
43. Ampliar o teto das consultas especializadas para a pessoa idosa e elevar o percentual de consultas habitantes/ano.
44. Realizar ações de prevenção e promoção da saúde da pessoa idosa na área de saúde mental, criando espaços terapêuticos para escuta e fala de suas angústias e sofrimentos.
45. Garantir atendimento no Programa de Saúde da Família – PSF com formulários específicos para a população idosa.
46. Criar o Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para a pessoa idosa em situação de vulnerabilidade social, bem como realizar campanhas educativas sobre alimentação saudável, aproveitamento integral de alimentos, criação de hortas comunitárias e domiciliares, entre outras.
47. Criar e ampliar, em todos os Municípios, os Centros Dia e Hospitais Dia para atendimento à pessoa idosa e/ou garantir referência regional.
48. Implementar, nos Municípios, núcleo referencial de promoção do envelhecimento saudável com profissionais de Educação Física, Nutrição e Fisioterapia para cada cinco equipes de saúde da família implantada.
49. Garantir medicação e alimentação especial de forma contínua à pessoa idosa, cumprindo o prazo máximo de trinta dias a contar do deferimento do processo.
50. Criar fluxo de atendimento primário, secundário e terciário do idoso e divulgá-lo nas Unidades de Saúde da Família.
51. Implementar e ampliar os serviços de saúde para idosos visando a prevenção e retardamento de doenças, a assistência médica, a reabilitação e a melhoria da qualidade de vida dos que já sofrem de incapacidades.
52. Realizar, no que diz respeito ao idoso, parcerias com órgãos públicos e privados para ações integradas de prevenção na saúde, utilizando espaços como escolas, centros comunitários, etc., para sua execução.
53. Garantir fornecimento permanente ou temporário de transporte adequado à pessoa idosa com mobilidade reduzida, para viabilizar seu acesso aos serviços de saúde.
54. Orientar agentes de saúde para que informem aos idosos sobre as formas de solicitação de ajuda em situações de risco.

55. Prestar assistência às famílias, em especial nas que o cuidador do idoso seja outro idoso, oferecendo condições de segurança a ambos por meio do fortalecimento da rede de proteção à pessoa idosa.
56. Estabelecer estratégias de educação em saúde, vinculadas ao PSF, aos grupos de convivência, às instituições de longa permanência, dentre outras, com o objetivo de prevenção, promoção, tratamento e reabilitação.
57. Criar equipe móvel interdisciplinar de atenção à saúde do idoso.
58. Ampliar as ações do SISVAN para acompanhamento da pessoa idosa desnutrida, garantindo complemento alimentar com recurso financeiro definido nas três esferas do governo.
59. Garantir o acesso da pessoa idosa aos programas de combate ao alcoolismo e tabagismo.
60. Manter o programa da vacinação anual do idoso ampliando a cobertura.
61. Realizar ações voltadas para o tratamento e a reabilitação de seqüelas de doenças crônicas e/ou acidentes sofridos pelo idoso.
62. Assegurar a continuidade dos programas de prevenção, proteção e recuperação da saúde da pessoa idosa por meio de medidas profiláticas de doenças como hipertensão, diabetes, etc e de agravos (quedas, violência, etc).
63. Implantar, respeitando as características regionais, programa de educação alimentar com acompanhamento de nutricionista e garantia de alimentação parenteral de forma contínua para idosos graves, cumprindo o prazo máximo a partir de 30 dias do deferimento do processo.
64. Reforçar a fiscalização da ANS quanto ao cumprimento da legislação que regulamenta as operadoras, seguros e planos de saúde.
65. Assegurar o acompanhamento familiar da pessoa idosa internada, por meio de subsídio para o custo de acomodação e alimentação do acompanhante.
66. Exigir, nas três esferas de governo, alocação de recursos financeiros para aquisição de insumos e equipamentos para atendimento domiciliar da pessoa idosa dependente.
67. Integrar e articular a política de saúde com as demais políticas públicas.
68. Fomentar e garantir a realização de pesquisa sobre o envelhecimento em todas as suas dimensões (biológicas, sociais, comportamentais, culturais, demográficas, entre outras)
69. Exigir que o Estado repasse para os Municípios, e de maneira regular, medicamentos da cesta básica.
70. Realizar, sob a coordenação do Ministério da Saúde, campanha nacional para uso racional e necessário dos medicamentos.
71. Fomentar a criação de cursos de pós-graduação em gerontologia nas Universidades Públicas e Privadas.
72. Exigir das indústrias farmacêuticas responsáveis pela produção de medicamentos utilizados pelos idosos, de apresentação mais acessível ao manuseio por meio de embalagens diferenciadas, letras maiores nos rótulos, bulas, valores nutricionais e data de validade, além de formato diferenciado dos comprimidos.
73. Garantir, nos hospitais públicos e privados, atendimento humanizado aos idosos.
74. Garantir funcionamento efetivo do Programa Hiperdia em todas as Unidades Básicas de Saúde.
75. Elaborar legislação específica para os planos de saúde assinados antes de 1999.
76. Garantir concurso público para a contratação de profissionais da saúde com especialização em geriatria e gerontologia, incluindo áreas de reabilitação e saúde mental para atendimento aos idosos nos diversos níveis de atenção.
77. Definir, nas três esferas de governo, recurso financeiro para adequar as unidades de saúde pública às necessidades de acesso sem riscos da população idosa.
78. Capacitar, permanentemente, os agentes comunitários de saúde, garantindo e contemplando as necessidades da pessoa idosa, com sistematização das rotinas nas visitas domiciliares.

79. Garantir, à população idosa, nas unidades de saúde, acesso gratuito à medicina natural (homeopatia, acupuntura, etc.) e a práticas integrativas de saúde (auto-mensagem, tai-chi-chuan, etc).
80. Estabelecer, na agenda dos pólos de capacitação permanente de serviços de saúde em Instituições de Ensino Superior, cursos formais e informais para cuidadores, por meio do fortalecimento da rede de suporte social e educacional.
81. Capacitar os profissionais de saúde para a identificação precoce e encaminhamento de casos de violência contra a pessoa idosa, bem como para a notificação compulsória desses casos de violência.
82. Garantir a ampliação do financiamento do SUS por meio da regulamentação da PEC 29 pelo Congresso Nacional.
83. Garantir a fiscalização da vigilância sanitária para que as normas de funcionamento das ILPs sejam cumpridas, reforçando a necessidade de contratos ou convênios para a manutenção de atendimento por equipe interdisciplinar capacitada.
84. Ampliar a lista de concessão de órteses e próteses do Ministério da Saúde para a promoção da independência e autonomia das pessoas idosas.
85. Garantir financiamento para a criação, ampliação e manutenção dos serviços de Referência de Atenção à Saúde do Idoso de média e alta complexidade com equipe multidisciplinar capacitada.
86. Implementar, de forma gradual e escalonada, a caderneta de saúde do idoso, com previsão de avaliação constante de seu impacto
<b>EIXO 4 – PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>
1. Reestruturar e revitalizar com urgência, no âmbito da Previdência Social, o Serviço Social do INSS, ampliando o quadro de técnicos e garantindo ao segurado idoso um atendimento adequado às suas necessidades.
2. Extinguir o fator previdenciário para fins de cálculo de aposentadoria.
3. Equacionar o problema das longas filas e do mau atendimento dos servidores, conferindo nova dinâmica ao INSS com tratamento preferencial à pessoa idosa.
4. Implantar e/ou ampliar a rede de serviços da Previdência, em todos os Municípios, com melhoria das instalações e limite de tempo de espera para atendimento.
5. Ampliar o número de servidores e médicos peritos, contemplando as Agências da Previdência Social do interior do país, de modo a garantir prioridade e qualidade no atendimento ao idoso.
6. Criar mecanismos efetivos de apuração rigorosa de irregularidades na Previdência, reorientando a aplicação dos recursos recuperados para a satisfação das necessidades dos contribuintes.
7. Propor alteração na legislação para atribuir aos Conselhos de Previdência Social, localizados nas Gerências-Executivas do INSS, a função de fiscalizar o atendimento e os serviços previdenciários, com a participação dos idosos e aposentados.
8. Reduzir a burocracia no processo de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, humanizando o atendimento.
9. Capacitar dirigentes e funcionários de sindicatos, confederações, órgãos governamentais, associações, conselhos e demais entidades sociais para orientar idosos sobre os processos de requerimento de benefícios.
10. Criar mecanismos de atendimento previdenciário de qualidade, articulado às Secretarias (municipais e estaduais) e postos do INSS, para garantir o transporte de peritos às comunidades e/ou acesso dos idosos aos serviços, evitando deslocamentos desnecessários e exploração por terceiros.
11. Recompôr as perdas e reajustar os valores das aposentadorias e pensões pelo mesmo índice de correção do salário mínimo.
12. Garantir que o piso dos Benefícios Previdenciários e Assistenciais seja mantido em 01 (um) salário mínimo.
13. Garantir a aplicação integral das contribuições sociais no Orçamento da Seguridade Social, estruturando e divulgando para a sociedade brasileira os resultados da

contabilidade de modo a garantir a transparência da Seguridade Social e, em especial, da Previdência Social.
14. Desenvolver campanhas de esclarecimento aos idosos e aos trabalhadores em geral, sobre direitos e deveres previdenciários, sistema de contribuição e alíquotas diferenciadas, de forma a garantir benefícios àqueles que não estejam protegidos pelo sistema e não tenham condições de contribuir.
15. Criação do regime especial de contribuição previdenciária com a alíquota máxima de 10 % para trabalhadores autônomos com renda de até dois salários mínimos, promovendo, assim, maior inclusão previdenciária.
16. Acrescentar 25% no valor dos benefícios para todos os beneficiários que necessitem regularmente de cuidadores, independentemente do tipo de benefício.
17. Agilizar pedidos de benefícios previdenciários, com fixação de prazos para concessão, bem como uniformizar os procedimentos entre as Agências, informando corretamente sobre todas as exigências de documentos no ato do atendimento, quando o benefício for indeferido.
18. Revisar os critérios de análise para a concessão de benefícios previdenciários evitando gastos com ações judiciais
19. Assegurar aos netos órfãos menores de 21 anos, que comprovem dependência econômica, o direito à pensão por morte dos avós.
20. Implementar, em todo território nacional, programa de preparação para aposentadoria dos trabalhadores públicos e privados, garantindo apoio logístico para sua consolidação.
21. Garantir, na zona rural, o reconhecimento do tempo de trabalho em regime de economia familiar para efeito de aposentadoria.
22. Mobilizar a sociedade para agilizar a aprovação da lei de aposentadoria para donas de casa.
23. Imprimir maior rigor na fiscalização dos convênios que envolvem empréstimos para aposentados, bem como supervisionar de forma mais eficiente e eficaz os serviços prestados pela rede bancária nos dias de pagamento dos benefícios da previdência aos idosos.
24. Propor o restabelecimento do Conselho Nacional de Seguridade Social, com poder deliberativo e gestão quatripartite, envolvendo governo, empresários, trabalhadores e aposentados.
25. Efetuar o pagamento do 13º salário do aposentado em duas parcelas (junho e novembro).
26. Flexibilizar, em todo território nacional, as exigências de comprovação do exercício de atividade laboral para concessão dos benefícios aos segurados especiais e padronizar as informações sobre essas exigências.
27. Assegurar interação sistêmica entre os Ministérios do Trabalho, Previdência e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com vistas a incentivar a inclusão do trabalhador formal e informal no sistema previdenciário.
28. Incrementar, em todo território nacional, ações efetivas na área da reabilitação profissional para a pessoa idosa inserida no mercado de trabalho.
29. Mobilizar a sociedade, principalmente os gestores públicos e os parlamentares, para a prorrogação da lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991 (que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências), referente ao art. 143 (isenção de contribuição do trabalhador rural)
30. Sensibilizar os gestores públicos e os parlamentares para a extinção da contribuição previdenciária dos trabalhadores inativos.
<b>EIXO 5 – ASSISTÊNCIA SOCIAL À PESSOA IDOSA</b>
1. Ampliar o acesso ao BPC para a pessoa idosa observando os seguintes critérios: Reduzir a idade para 60 anos; aumentar a renda <i>per capita</i> para ½ do salário mínimo; não computar, para o cálculo da renda <i>per capita</i> , recebimento de qualquer benefício assistencial ou previdenciário de até um salário mínimo recebido por outro idoso do grupo familiar; não computar, no cálculo da renda familiar <i>per capita</i> , o BPC recebido por pessoa com deficiência do grupo familiar; incluir 13ª parcela na concessão do BPC.

2. Ampliar os canais de informação sobre o BPC e desenvolver trabalho educativo de modo a garantir a ampliação do acesso a esse benefício, especialmente de idosos residentes em povoados rurais.
3. Implantar programa de complementação de renda para a manutenção de idosos dependentes e semi-dependentes no seio familiar, com co-financiamento das três esferas de governo.
4. Estruturar, implantar e/ou implementar Política nacional, estadual e municipal do idoso, com aprovação dos Conselhos, para o desenvolvimento de ações e projetos embasados em pesquisas que definam o perfil do idoso, voltados para a promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, e garantir que a área da assistência social seja responsável pela articulação e integração entre as demais Secretarias e destas com a sociedade.
5. Promover trabalhos com a família, em articulação com órgãos governamentais e não-governamentais e a sociedade civil, abrangendo aspectos sócio-educativos, econômicos, culturais e de lazer.
6. Desenvolver projetos e parcerias com o poder judiciário para o cumprimento de penas alternativas em benefício do idoso.
7. Apoiar, no que couber à Assistência Social, a área de saúde na atenção aos idosos usuários de substâncias psicoativas
8. Criar, integrar e/ou revitalizar, em todos os Municípios, rede de defesa de direitos e proteção social (básica e especial) dos idosos e seus familiares - de acordo com as necessidades diagnosticadas em cada município e consideradas as responsabilidades de gestão e cofinanciamento dos entes federados - com formação de pessoal e desenvolvimento de atividades que possibilitem à pessoa idosa autonomia, conhecimento de seus direitos e ações para efetivá-los.
9. Criar nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social, serviços de atenção aos idosos em situação de violação de direitos e maus tratos.
10. Criar e/ou implementar programas e ações destinados à valorização e socialização do idoso, por meio de oficinas produtivas.
11. Universalizar o acesso dos idosos em situação de vulnerabilidade social, com idade entre 60 e 65 anos, aos programas de transferência de renda como o Bolsa Família.
12. Garantir inserção prioritária das famílias com idosos em situação de maior vulnerabilidade e risco social no Cadastro Único para acesso a benefícios assistenciais como o Bolsa Família.
13. Definir taxas mínimas nas despesas de água, telefonia, energia elétrica, IPTU e bombeiro, bem como excluir cobrança de taxas de documentação pagas pelas pessoas idosas que comprovem receber até três salários mínimo.
14. Garantir, nos orçamentos federal, estaduais e municipais, recursos suficientes para a universalização dos CRAS e expansão dos CREAS, que deverão ser equipados e estruturados de modo a desenvolver programas, projetos e serviços de proteção e promoção dos direitos da pessoa idosa com transparência e clareza nas informações de aplicação dos recursos orçamentários.
15. Garantir inclusão da pessoa idosa no mercado de trabalho a partir da criação de oportunidades e de valorização de seu potencial.
16. Garantir, pelos gestores nas três esferas de governo e instâncias de controle social, capacitação técnica, monitoramento e avaliação da efetivação e qualidade dos serviços de atenção aos idosos, incluindo nas normas do Governo Federal para o repasse de recursos, a condição de não ampliação de futuros financiamentos, nos casos de não realização dos serviços, e construir pactos federativos para efetivação de uma política para a pessoa idosa com qualidade, monitoramento e efetividade.
17. Integrar nacionalmente os serviços de localização de parentes e/ou responsáveis de idosos abandonados e incentivar a criação do serviço onde não exista.
18. Implementar em âmbito nacional, estadual e municipal, o Plano Intergovernamental de ações para o idoso, com a fiscalização pelas instâncias de controle social, garantindo-se a participação da pessoa idosa.

19. Divulgar e dar visibilidade aos recursos da Política de Assistência Social, destinados aos idosos, no orçamento das três esferas de governo
20. Desenvolver campanhas de conscientização da população quanto ao direito de requerer os benefícios de Assistência Social e Previdenciários, de forma gratuita, combatendo a exploração de empresa e/ou profissionais.
21. Estimular a formação continuada de cuidadores e demais profissionais que atendem o idoso, bem como a orientação e acompanhamento dos familiares que prestam cuidados aos idosos, a serem realizados em conjunto com as áreas de saúde e educação nas três esferas de governo, com o objetivo de aprimorar e humanizar o atendimento.
22. Priorizar, nas ações das Secretarias de Assistência Social, projetos que contemplem os idosos do meio rural.
23. Aumentar o piso repassado pelo Governo Federal para a Proteção Social Especial.
24. Garantir a destinação de, no mínimo, 1% do orçamento de cada órgão setorial integrante da Política Nacional do Idoso, na aplicação de ações e programas voltados para implementação da PNI, em suas respectivas áreas, não sendo computado para efeito de cálculo os recursos destinados ao BPC.
25. Regulação e conceituação dos serviços de proteção social à pessoa idosa.
<b>EIXO 6 – FINANCIAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO</b>
1. Criar e regulamentar um Fundo específico de Defesa dos Direitos do Idoso, com fontes de definidas em todos os níveis de governo, para financiar as ações de promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, deduzindo do Imposto de Renda as doações efetuadas para os Fundos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais do Idoso.
2. Garantir, a partir do orçamento de 2007, nas três esferas de governo, no mínimo 5% dos recursos da Seguridade Social a serem destinados ao cumprimento do Art. 19 da Lei Federal 8.842/94, referente à Política Nacional e ao Estatuto do Idoso, e às necessidades e especificidades dos programas de assistência, saúde, educação, esporte, cultura e lazer da pessoa idosa, além dos recursos já destinados para o BPC.
3. Garantir, no Plano Plurianual, no mínimo 1% dos recursos orçamentários das três esferas de governo para o Fundo dos direitos dos idosos.
4. Revisar e ampliar a dotação orçamentária, com transferência de Fundo a Fundo de recursos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em todas as políticas públicas, com o fortalecimento da municipalização no que diz respeito ao atendimento da pessoa idosa.
5. Propor emenda constitucional definindo percentual de arrecadação de impostos federais, estaduais e municipais para a assistência social vinculada às políticas de atenção à pessoa idosa.
6. Destinar um percentual de 2% da arrecadação das loterias estaduais, e/ou federais, para o Fundo Nacional dos Direitos do Idoso, que será repassado Fundo a Fundo aos Estados e Municípios
7. Prever e priorizar recursos orçamentários para custeio (manutenção) e investimento (construção, ampliação, reformas e aquisição de equipamentos) em serviços de OGs e ONGs de atendimento à pessoa idosa
8. Garantir a qualificação e requalificação profissional de pessoas idosas e capacitação de profissionais que atuam em serviços voltados para esse segmento, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e demais Ministérios afins, observando a demanda de cada Município.
9. Criar um sistema de informação sobre financiamento, com monitoramento e controle de órgãos de representação dos idosos.
10. Criar incentivos fiscais e/ou políticas de contribuição para instituições privadas, revertendo os ganhos obtidos para as instituições de longa permanência.
11. Garantir repasse de recursos federais para o atendimento de necessidades das instituições de longa permanência para idosos, com aumento de valores dos pisos e metas, viabilizando reajuste anual do financiamento da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

12. Incluir, no orçamento federal, a criação no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de um site que informe e dê transparência às ações governamentais voltadas para a pessoa idosa, bem como divulgue um “Manual de Políticas Sociais do Idoso elaborado de acordo com a Legislação”, contendo dados sobre origem, destino e aplicabilidade dos recursos financeiros nas instâncias internacional, federal, estadual e municipal.
13. Criar leis de incentivo à construção de Centros de Referência do Idoso e manutenção de espaços físicos que prestem atendimento à pessoa idosa, por meio de co-financiamento entre União, Estados e Municípios.
14. Incluir no orçamento do SUS, verba específica para que adquira medicamentos controlados e realize exames de alta complexidade de forma ágil e gratuita para todas as pessoas idosas.
15. Garantir a participação dos Conselhos do Idoso na discussão e aprovação dos orçamentos das políticas públicas que tenham interface com a política do idoso nas três esferas de governo
16. Garantir recursos orçamentários e financeiros para implantação de infra-estrutura física, material e recursos humanos necessária ao funcionamento dos Conselhos de direito, conforme previsto na LOAS e no Estatuto do Idoso.
17. Estimular o diálogo político durante a votação da LDO, OGE e OGM, para que os Conselhos Municipais e Estaduais atuem junto aos Parlamentares das respectivas bases, para aprovação dos recursos específicos da Política de atenção à pessoa idosa.
18. Assegurar autonomia administrativa e financeira dos Conselhos com a implementação e implantação dos Fundos dos Direitos da Pessoa Idosa, como mecanismo de captação de recursos públicos e privados.
19. Aumentar de 03% para 10% a cota de financiamento para programas de aquisição, reforma e/ou construção de casa própria para idosos, criando norma operacional para financiamento, que determine a exclusão da cláusula da barreira por idade na contratação e proibição de prêmios de seguros diferenciados por idade e estabeleça teto na prestação em 15% dos proventos e 20% do valor dos seguros para idosos que recebam até 05 salários mínimos.
20. Garantir, no orçamento das três esferas de governos, recursos financeiros para a participação de delegados nas Conferências do Idoso.
21. Garantir recursos financeiros para a realização de campanhas e publicações referentes aos direitos do idoso, respeitando as diversidades locais e regionais.
22. Isentar de tributos os serviços autônomos prestados por idosos aposentados, com o teto de 10 salários mínimos, excluídos os casos que possuam a previdência complementar.
23. Propor a inclusão de 01 (um) representante do Conselho dos Idosos no Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas do Município, com a função de conselheiro.
24. Priorizar, na implementação do SUAS, o financiamento das ações de proteção social básica e especial, com percentuais para os serviços, programas e projetos, respeitando as necessidades expressas nas demandas das populações e nos indicadores.
25. Garantir Programas de Capacitação na área de Orçamento, Financiamento e Elaboração de Projetos para pessoas que atuam com Políticas Públicas na área do Idoso
26. Garantir a aplicação dos recursos oriundos da Seguridade Social, exclusivamente para as políticas de saúde, previdência e assistência, destinando-os ao atendimento das pessoas idosas e demais gerações, visando um envelhecimento digno e saudável.
<b>EIXO 7 – EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E LAZER</b>
1. Promover e garantir na rede municipal, estadual e federal, educação formal - presencial e à distância - da pessoa idosa das zonas urbanas e rurais, nos níveis fundamental, médio, superior e pós-graduação, considerando as especificidades de suas demandas e necessidades (metodologia, recursos, currículos e material didático próprio, alimentação, horário adequado, acessibilidade e profissionais qualificados para o trabalho pedagógico) e lei de financiamento específico.

2. Criar, nos Estados e Municípios, centros de educação continuada para a população idosa, no prazo de 360 dias após a consolidação das propostas da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, a fim de garantir, além da educação formal e não formal, cursos profissionalizantes e oficinas diversas, entre outras atividades que atendam e resgatem as demandas e especificidades culturais de cada Estado. Estes centros deverão funcionar como observatórios de educação da pessoa idosa, contribuindo para a formulação de novas metodologias.
3. Inserir o envelhecimento como tema transversal em todos os níveis do ensino formal e incluir, mediante convênios entre Estados, Municípios e Universidades, conteúdos e disciplinas de gerontologia e geriatria, de modo a eliminar preconceitos e produzir conhecimento sobre o assunto nos cursos regulares de graduação em todas as áreas do conhecimento; na educação contínua de profissionais da rede assistencial de saúde; na capacitação de profissionais de nível médio e de cuidadores de idosos.
4. Criar em Instituições de Ensino Superior privadas e públicas e, nestas últimas, com garantia de financiamento pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cursos de graduação, extensão e de pós-graduação <i>stricto e lato senso</i> em gerontologia, enfocando temas de interesse da população idosa, na perspectiva da educação permanente, de modo a atualizá-la sobre as transformações do mundo contemporâneo.
5. Criar e/ou implementar, nos Estados e Municípios, Núcleos e Projetos de extensão em parcerias com Universidades Abertas e outras instituições em torno da temática do idoso.
6. Democratizar o acesso nas Universidades da Terceira Idade, respeitando os critérios do processo seletivo vigente, de pessoas a partir de 50 anos de idade, com financiamento do poder público.
7. Adequar a metodologia da Educação de Jovens e Adultos – EJA – para incorporar a realidade da pessoa idosa, visando uma educação de qualidade.
8. Regulamentar, em todo território nacional e por meio do DENATRAN, a inclusão do tema “O idoso e o Trânsito” nos cursos para condutores, instrutores e diretores de Centros de Formação de condutores, com textos específicos.
9. Estimular a implementação pelas Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, e demais Secretarias afins, de projetos de valorização da pessoa idosa, de forma articulada entre Escola, Comunidade e Família.
10. Promover a inclusão digital e tecnológica da pessoa idosa por meio da implantação de infocentros, centros de convivência e de atenção integral à pessoa idosa, utilizando equipamento e infra-estrutura disponíveis na comunidade.
11. Criar, nas instituições de atendimento à pessoa idosa, espaços para que alunos de escolas públicas e privadas conheçam a realidade do idoso, com acompanhamento de profissionais.
12. Exigir que as três esferas de governo elaborem e confeccionem cartilhas e <i>folders</i> sobre os direitos da pessoa idosa e sobre temas voltados para qualidade de vida do idoso, com ampla distribuição em parceria com órgãos públicos, privados e com o terceiro setor.
13. Garantir, em todos os Municípios, a universalização do acesso das pessoas idosas às práticas de atividades educativas, culturais, esportivas e de lazer, adequando espaços públicos existentes, ou construindo novos, e implementando políticas públicas.
14. Garantir acesso democrático dos idosos, com mais de 60 anos, a atividades de educação, lazer, cultura e esporte, sem limitação de idade, e a instituição de desconto de no mínimo 50% (meia entrada) nos cinemas, teatros, eventos culturais e academias, com efetiva fiscalização de seu cumprimento e penalização em caso de descumprimento do disposto no artigo 23 do Estatuto do Idoso.
15. Criar, no âmbito dos Estados, Municípios e em entidades privadas, programas que estimulem relações intergeracionais por meio de intercâmbios culturais e esportivos.
16. Promover, financiar e apoiar projetos de cultura popular de música, artes cênicas e plásticas, literatura e artesanato, mediante realização de oficinas, mostras, apresentações, festivais e concessão de prêmios às pessoas idosas.

17. Promover, anualmente, nos âmbitos municipais, regionais, estaduais e nacional, jogos da Integração dos Idosos, de forma articulada entre as Secretarias do Esporte e Lazer, Saúde, Assistência Social, Cultura, Educação e Turismo, e prestar apoio à participação do segmento nos Jogos Brasileiros da Pessoa Idosa.
18. Promover e oportunizar ao idoso, por meio dos órgãos competentes do Município, o acesso permanente às atividades físicas, com o devido acompanhamento médico e de profissional de educação física.
19. Criar incentivos fiscais para pessoas físicas e jurídicas que se engajarem, apoiarem e financiarem iniciativas na área da educação, cultura, esporte, lazer e turismo para a pessoa idosa.
20. Garantir, no âmbito das Secretarias, cursos de capacitação profissional para idosos, divulgando seu potencial artístico e incentivando sua reinserção no mercado de trabalho.
21. Adequar e utilizar espaços públicos e Centros de Convivência para realização de atividades programadas para idosos, com assistência de profissionais, bem como ampliar convênios com instituições governamentais e não governamentais.
22. Destinar recursos públicos para a criação e manutenção de Grupos e Centros de Convivência e Associações para trabalhar a socialização do idoso, sua auto-estima, a melhoria da convivência familiar, por meio de instalação de oficinas diversas.
23. Realizar pesquisas regionais para levantamento das características da população idosa, visando à efetivação das propostas da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, e fomentar a diversidade e riqueza das tradições culturais e esportivas, com a qualificação da pessoa idosa, prioritariamente em comunidades quilombolas, indígenas, ciganas e rurais.
24. Criar projetos de memória para recuperar a história social e política da qual os idosos fazem, ou fizeram parte, como instrumento transmissor das tradições e de valores histórico-culturais.
25. Fomentar, em todos os Municípios, a implantação dos Conselhos de Esporte e Lazer, Turismo e Cultura, garantindo a representação do segmento idoso.
26. Elaborar, por meio de órgãos competentes, instituições, confederações, federações, ligas esportivas, em âmbito nacional e internacional e regras esportivas voltadas para os idosos, com a fiscalização dos Conselhos Nacional e Regionais competentes.
27. Fomentar, incentivar e fiscalizar as pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem atividades de turismo e lazer para a pessoa idosa, penalizando o não cumprimento do Estatuto do Idoso.
28. Garantir que a prática da atividade física, cultural e de lazer da pessoa idosa seja desenvolvida de forma regular, contínua e intergeracional, acompanhada por profissionais capacitados e habilitados.
29. Permitir que, nos Municípios onde não existe Secretaria de Desporto e Lazer, a Secretaria de Educação e Assistência Social se encarregue da responsabilidade de desenvolver ações voltadas para a pessoa idosa nessas áreas.
30. Estabelecer a obrigatoriedade de criação e manutenção na rede de televisão e rádio, de programas dirigidos especificamente à população idosa, com conteúdos sócio educativos, artísticos, culturais e de saúde. Esses programas terão como objetivo divulgar a política nacional do idoso e informar sobre as ações dirigidas à população idosa em todas as esferas do governo, bem como o protagonismo da pessoa idosa.
31. Oportunizar atividades educativas, físicas, desportivas, culturais e de lazer à pessoa idosa em situação de vulnerabilidade social, e/ou com diferentes níveis de funcionalidade, em instituição de longa permanência, acompanhadas por profissionais qualificados e capacitados e de forma intergeracional.
32. Desenvolver atividades com familiares da pessoa idosa participante de programas educacionais de esporte, lazer e cultura.
33. Desenvolver políticas de acesso à capacitação e à reabilitação de trabalhadores idosos para incentivá-los a continuar usando os conhecimentos e as técnicas adquiridas depois

de aposentado, bem como divulgar o programa de reabilitação do INSS para a população idosa.
34. Editar livros e outros materiais didáticos e recreativos com formatação adequada à necessidade de leitura da pessoa idosa.
35. Inserir, em todos os desportos, a categoria Máster, a partir dos 60 anos de idade.
36. Proporcionar escolarização e atividades físicas e esportivas para idosos nos presídios e em instituições de longa permanência
37. Incentivar a promoção, pelos órgãos municipais, estaduais e federais de viagens para pessoas idosas, com acompanhamento de profissionais qualificados e guias de turismo
38. Democratizar o acesso às Universidades, estabelecendo cotas para pessoas maiores de 60 anos, respeitando os critérios do processo seletivo vigente.
<b>EIXO 8 – CONTROLE DEMOCRÁTICO: O PAPEL DOS CONSELHOS</b>
1. Implantar, implementar e/ou reativar e fortalecer, em todos os Municípios, Estados, Distrito Federal e União, Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, com dotação orçamentária e recursos financeiros, além de infra-estrutura necessária ao seu funcionamento como Colegiado com representação paritária do governo e da sociedade, caráter deliberativo e demais atribuições estabelecidas nas leis 8842/94 e 10.741/03.
2. Reafirmar o acompanhamento, controle e monitoramento, realizados pelos Conselhos, da política executada pelos Órgãos Gestores e instituições governamentais e não governamentais e das deliberações das Conferências.
3. Divulgar e dar visibilidade ao papel dos Conselhos de direitos da pessoa idosa e de suas ações.
4. Comprometer os Órgãos Gestores responsáveis pela implementação da política do idoso no apoio e/ou garantia de apoio técnico aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para a criação de Conselhos, mediante contrato/convênio de parceria com os Fóruns e Associações de idosos.
5. Reativar, fortalecer e/ou criar, nos âmbitos nacional, regional, estadual e municipal, Fóruns dos Idosos para promover canais de participação da pessoa idosa, profissionais e interessados na questão do idoso, visando à organização do movimento social do idoso e ao exercício da cidadania.
6. Criar um “site” nacional para facilitar a comunicação entre os Conselhos do Idoso.
7. Assegurar, nas três esferas de governo, que os Conselhos do Idoso articulem-se entre si e tenham participação permanente nos Conselhos de políticas públicas e demais Conselhos de direitos, visando a ampliação do conhecimento da legislação do idoso, além de garantir o acompanhamento das ações voltadas à população idosa
8. Garantir, a cada ano, a realização do Fórum Nacional e, a cada dois anos, das Conferências municipais, estaduais, do Distrito Federal e nacional.
9. Manter articulação permanente dos Conselhos de Direitos do Idoso com o Ministério Público, na defesa dos direitos da pessoa idosa e na fiscalização do atendimento ao idoso pelas instituições públicas e privadas.
10. Fazer cumprir as propostas do Plano de Ação nos âmbitos nacional, estadual e municipal, definidas na Política Nacional do Idoso (Lei nº 8842/94 regulamentada pelo Decreto Lei nº 1986/96).
11. Garantir o cumprimento do dispositivo legal no funcionamento dos Conselhos do Idoso
12. Garantir na Lei de criação dos Conselhos do Idoso que as despesas dos conselheiros representantes da sociedade civil, referentes ao seu deslocamento para exercer atividades nos Conselhos, sejam custeadas pelo respectivo Órgão Gestor.
13. Garantir, nas diferentes esferas de governo, credenciais de identificação para todos os conselheiros, legitimando sua autoridade.
14. Criar, no Conselho Nacional do Idoso, um cadastro geral de Conselhos de Políticas e de Defesa de Direitos, para facilitar a sua articulação com os referidos Conselhos no país.
15. Criar mecanismos que acionem o Poder Judiciário, a Defensoria Pública e o Ministério Público para cobrar dos gestores, interagindo com os Conselhos nas três esferas de

governo, a interiorização, implementação e fiscalização das políticas públicas para o idoso.
16. Criar Sistema de Fiscalização e Acompanhamento das Unidades de Atenção à Pessoa Idosa e das Instituições de Longa Permanência, por meio da Vigilância Sanitária, Ministério Público, Conselhos Estaduais e Municipais do Idoso, da Saúde e da Assistência Social.
17. Comprometer os Conselhos no acompanhamento dos mecanismos de controle, revisão e alteração das normas de empréstimos, adotadas pelas financiadoras, para pensionistas e aposentados, informando e orientando os idosos sobre estes aspectos e sobre todos os prazos e taxas de juros respectivos.
18. Viabilizar a educação permanente dos conselheiros na área de gerontologia, conforme a demanda de cada Município.
19. Garantir nos Conselhos estaduais, municipais e distrital do Idoso, representação da pessoa idosa da área rural, a exemplo do Conselho Nacional.
20. Realizar semestralmente audiências públicas, como forma de divulgar as ações do governo referentes à pessoa idosa, prestar contas dessas ações à sociedade e ampliar a participação popular.
21. Recomendar que o Tribunal de Contas solicite ao Órgão Gestor da política do idoso que a prestação de contas deste Órgão seja acompanhada de parecer do Conselho do Idoso.
<b>2ª CNDPI – 2009 – Avaliação da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa: Avanços e Desafios</b>
<b>EIXO 1 – AÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA QUANTO À PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA</b>
1. Efetivar as deliberações da 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.
2. Implementar e divulgar os programas, projetos e serviços previstos na Política Nacional do Idoso.
3. Elaborar cartilhas em linguagem compreensível para comunidades quilombolas, indígenas, cigana, dentre outras, e edições acessíveis, em braile e libras, divulgando, em todas as esferas de governo, a Política Nacional do Idoso, o Estatuto do Idoso, a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa e a Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi).
4. Realizar campanhas educativas nos meios de comunicação social, para valorização, defesa e esclarecimento de toda a sociedade e poder público sobre previdência e benefícios, acessibilidade, violência e outros temas relativos ao processo de envelhecimento.
5. Promover, em todos os segmentos da sociedade civil e nas esferas governamentais, campanhas contínuas de sensibilização ao processo de envelhecimento e prevenção da violência contra a pessoa idosa, derrubando os mitos e preconceitos, no sentido de construir uma cultura de respeito e valorização da pessoa idosa e punindo agências de propaganda que vincularem a imagem negativa da Pessoa Idosa, provocando constrangimento e incentivando o preconceito.
6. Divulgar as atribuições das ouvidorias, defensorias públicas, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Ministério Público e dos conselhos de direito das pessoas idosas, para que atuem como mecanismos de controle e defesa da pessoa idosa.
7. Promover e manter atualizados o mapeamento da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi) e os serviços de atenção integral à pessoa idosa, viabilizando alternativas de socialização das informações para a sociedade.
8. Elaborar Plano de Proteção e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, com participação de representantes da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi), promovendo articulação entre órgãos e atores.
9. Incentivar órgãos governamentais a ampliarem o orçamento destinado à implementação da Política Nacional do Idoso, com o objetivo de implementar a Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi) e criar meios que garantam o seu

funcionamento, conforme o parágrafo único do art. 8º da Política Nacional do Idoso e o artigo 3º do Estatuto do Idoso.
10. Disponibilizar cursos na área do envelhecimento para os atores sociais da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi), capacitando-os quanto à importância do trabalho em rede, visando ao atendimento digno à pessoa idosa.
11. Informatizar os serviços da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos à Pessoa Idosa (Renadi).
12. Criar mecanismos para que os gestores avaliem as ações desenvolvidas com a pessoa idosa e estimulem o trabalho em rede.
13. Viabilizar o cumprimento das propostas do Plano de Ação nos âmbitos nacional, distrital, estadual e municipal, definidas na Política Nacional do Idoso (Lei nº 8842/94, regulamentada pelo Decreto Lei nº 1986/96), Estatuto do Idoso (Lei nº 10741/2003), Portaria de nº 2528 MS (Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa) e ações propostas pela Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi).
14. Criar e equipar centros integrados de proteção e defesa da pessoa idosa, compostos por ouvidorias, defensorias públicas, promotorias de justiça, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), delegacias de polícia, juizados e varas especializadas, dotando-os de equipes multidisciplinares.
15. Viabilizar o cumprimento da lei nº 10.173/01 e do artigo 71 do Estatuto do Idoso, que priorizam a tramitação dos processos e procedimentos na execução dos atos e diligências judiciais em que figure, como parte ou interveniente, pessoa com idade igual ou superior a 60 anos, em qualquer instância.
16. Implementar Balcão de Direitos para o exercício da cidadania nos espaços públicos de todas as cidades brasileiras.
17. Converter políticas públicas em leis, para que não ocorra interrupção no processo de implantação de toda a estrutura necessária ao atendimento da pessoa idosa.
18. Criar programas com cursos e ações educativas de preparação para a aposentadoria e vida pós-trabalho, cumprindo o artigo 28, inciso II do Estatuto do Idoso.
19. Realizar seminários sobre a responsabilidade das empresas de comunicação e veículos de propagandas que promovem a manutenção dos mitos e preconceitos sobre o envelhecimento.
20. Implantar e assegurar, em todas as esferas de governo, a criação de secretaria e/ou coordenadorias de defesa dos direitos da pessoa idosa.
21. Reduzir a burocracia quanto ao acesso da pessoa idosa às políticas públicas e bens e serviços, exceto nos empréstimos consignados.
22. Recomendar à rede bancária melhor atendimento e segurança à pessoa idosa no interior de suas instalações, em todas as seções de departamento, não restringindo a prioridade de atenção ao caixa, cumprindo-se inclusive os contratos da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), através da elaboração, produção e distribuição de cartilhas educativas em toda rede bancária, em parceria com a Febraban, articulação com a Política Nacional de Educação.
23. Recomendar ao Ministério Público que intensifique a fiscalização do cumprimento de todas as medidas que facilitem a vida da pessoa idosa, contribuindo para o monitoramento do atendimento à pessoa idosa por parte das instituições, como agências bancárias, órgãos públicos e privados e serviços de saúde.
24. Contemplar nos editais de licitação para concessão de serviços públicos específicos (bancário, energia elétrica, telecomunicações, previdência, transporte, saúde e outros) a exigência de serviços auxiliares oferecidos para o atendimento à pessoa idosa, respeitando as normas da ergonomia e acessibilidade integral (banheiros dignos e assentos na fila, dentre outros).
25. Criar leis de incentivo fiscal para contribuições à Política Nacional do Idoso.
26. Fomentar, em todas as esferas de governo, a criação de leis de isenção fiscal de impostos de empresas e pessoas físicas que façam doações para investimentos à implementação

da Política Nacional do Idoso, contemplando a manutenção, revitalização e custeio das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI).
27. Fomentar a isenção de impostos e de tarifas públicas estaduais e federais para as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) legalmente constituídas, sem fins lucrativos e registradas nos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa.
28. Criar leis que, por meio de incentivos fiscais e isenção de impostos, nas três esferas de governo, estimulem as empresas à contratação de pessoas idosas, respeitando suas condições físicas, intelectuais e psíquicas.
29. Isentar de impostos pessoas acima de 60 anos de idade, com renda de até dois salários mínimos.
30. Isentar a pessoa idosa agricultora de baixa renda da taxa de anuidade cobrada pelos sindicatos rurais a partir dos 60 anos de seus sindicalizados.
31. Estimular ações intergeracionais nas comunidades, com a perspectiva da valorização do curso de vida, com vistas a superar mitos e preconceitos em relação à velhice, garantindo espaço na mídia escrita e falada para valorização dessas ações.
32. Fomentar ações para estimular a consciência crítica dos profissionais e a população em geral, com o objetivo de evitar que ocorra violação de direitos da pessoa idosa, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, habitação e nas Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), através de treinamento profissional em gerontologia e geriatria.
33. Estruturar, implantar e implementar, nos âmbitos federal, distrital, estadual e municipal, políticas públicas de atenção à pessoa idosa, com aprovação dos conselhos, para o desenvolvimento de ações e projetos voltados para a promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, embasados em pesquisas que definam o perfil da pessoa idosa, buscando garantias para que a área da assistência social seja responsável pela articulação e integração entre as demais secretarias, e destas com a sociedade.
34. Priorizar e estimular, através de grupos de suporte da Rede Municipal de atendimento à saúde, a consciência crítica quanto à integração familiar no cuidado e acolhimento das pessoas idosas.
35. Incentivar o trabalho voluntário de profissionais qualificados e comprometidos com a Política Nacional do Idoso.
36. Notificar órgãos públicos e privados para o cumprimento do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003).
37. Assegurar a prestação do serviço de orientação e apoio sócio-familiar temporário ao idoso, cumprindo o artigo 45, inciso II do Estatuto do Idoso.
38. Cobrar dos municípios a implementação das ações voltadas para o atendimento da pessoa idosa na zona rural.
39. Estabelecer mecanismos de financiamento a partir de recursos captados nos órgãos federais, estaduais e municipais com dotação orçamentária específica para ações voltadas à população idosa residente na zona rural.
40. Assegurar, em todas as esferas de governo, a efetividade dos programas de atendimento à pessoa idosa, em articulação com órgãos governamentais e não-governamentais e a sociedade civil, para garantir um envelhecimento com dignidade, promovendo trabalhos com a família de pessoas idosas.
41. Criar parcerias e convênios com Instituições de Ensino Superior (IES) e institutos de pesquisas, visando à criação de centros de estudo e pesquisas sobre o envelhecimento nas diversas regiões do país, para formação e fortalecimento de uma rede de informações e comunicação entre a sociedade e órgãos de governo, através de incentivo do CNPq e agências de fomento a pesquisa.
42. Estabelecer parcerias com instituições de ensino para inclusão de estágios supervisionados no atendimento e reabilitação da pessoa idosa.
43. Inserir o envelhecimento como tema transversal em todos os níveis do ensino formal, incluindo nas universidades conteúdos e disciplinas de gerontologia e geriatria e produzindo conhecimento específico sobre o assunto.

44. Incluir a disciplina de gerontologia nos cursos de nível superior e criar cursos técnicos e de especialização nessa área de conhecimento em todas instituições de ensino público e privado.
45. Fomentar a realização de reforma tributária para reordenamento da distribuição de impostos entre União, Distrito Federal, estados e municípios, visando maior aplicação de recursos na área social.
46. Fomentar a destinação de parte da arrecadação do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas para a Política Nacional do Idoso.
47. Produzir panfletos e/ou folders divulgando a cartilha “Os Direitos do Idoso nas Relações de Consumo” (editada pelo Instituto de Defesa do Consumidor) para controle das instituições financeiras que oferecem empréstimos, em especial os empréstimos consignados às pessoas idosas.
48. Estimular parcerias para divulgação, nos boletos bancários, contas de água e de luz, contracheques, da importância da participação social, atividade física, alimentação saudável, exames médicos periódicos a partir dos sessenta anos e divulgação dos demais direitos previstos no Estatuto do Idoso.
49. Implantar, manter, divulgar e tornar acessíveis os serviços de telefonia, como Disque Idoso, tanto para informar e orientar sobre direitos e serviços, bem como para receber denúncias, usando número de fácil memorização, cabendo à União, aos estados, municípios e Distrito Federal, no prazo de doze meses a partir da aceitação da implantação.
50. Assegurar o cumprimento da lei que prevê o atendimento prioritário à pessoa idosa nos órgãos públicos e privados, dotando-os de profissionais qualificados para fiscalizar o cumprimento do prazo máximo de espera estabelecido na legislação vigente, com acesso a banheiros e água.
<b>EIXO 2 – ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA</b>
1. Criar serviços nacional, estaduais e municipais de acolhimento de denúncias de violência contra pessoa idosa, baseados em categorias de denúncias fundamentadas conceitualmente, com fluxo contínuo, garantindo o encaminhamento à rede local conforme a especificidade da denúncia, e que acompanharão o recebimento desta e a medida tomada, disponibilizando os dados estatísticos no observatório nacional.
2. Implantar delegacias especializadas, voltadas ao atendimento da pessoa idosa vítima de violência, com instalações físicas adequadas e equipes multiprofissionais, que ofereçam assistência social, psicológica e em gerontologia, promovendo a interação com as demais delegacias, prestando atendimento de plantão.
3. Criar salas especiais nas rodoviárias e rodoferroviárias, aeroportos e portos para atendimento imediato à pessoa idosa vítima de violência com equipes capacitadas.
4. Promover a estruturação dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), dos Centros de Atenção Psicossocial (Caps) e Centro de Atenção Integral à Saúde Mental (Cais-Mental) para atendimento à pessoa idosa em situação de violência e de sua família.
5. Garantir nos orçamentos das três esferas de governo recursos financeiros para o cofinanciamento dos Centros Integrados de Atenção e Prevenção à Violência, promovendo recursos materiais, manutenção e equipes para atendimento à pessoa idosa.
6. Promover a sensibilização dos gestores do Poder Executivo (governadores, prefeitos e secretários), Legislativo (senadores, deputados e vereadores) e Judiciário (juizes e demais operadores de direito) e capacitação dos profissionais que atuam em toda a rede do sistema de promoção, proteção, saúde e defesa da pessoa idosa, para identificação, denúncia, notificação e atendimento qualificado e humanizado à pessoa idosa em situação de violência, com ênfase no trabalho em rede.
7. Promover campanhas educativas voltadas para a pessoa idosa, familiares, cuidadores, escolas e faculdades públicas e privadas e diversos segmentos da sociedade civil, com o intuito de prevenir a violência contra a pessoa idosa.

8. Atuar junto às empresas de transporte para formação/capacitação de motoristas e cobradores no respeito à pessoa idosa, promover campanhas de respeito à pessoa idosa no trânsito, implementar a lei de acessibilidade e assegurar condições urbanas adequadas aos pedestres idosos e idosas.
9. Promover a divulgação do Dia Mundial de Conscientização sobre a Violência contra a Pessoa Idosa (dia 15 de junho).
10. Divulgar, no âmbito das comunidades, unidades de saúde da família, centros de convivência, em todas as instituições de ensino públicas e privadas, entidades religiosas, transportes coletivos, dentre outros, o conteúdo da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06), enfatizando a questão da violência doméstica contra a mulher idosa.
11. Promover a realização de palestras, seminários, fóruns de discussão e conferências envolvendo a sociedade e a Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi), visando ao fortalecimento da Política Nacional do Idoso e à sensibilização de profissionais e familiares envolvidos no enfrentamento à violência contra a pessoa idosa.
12. Incentivar a implementação do Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência contra a Pessoa Idosa, envolvendo Ministério Público, Defensoria Pública, delegacias especializadas do idoso e delegacias comuns, comissões de direitos humanos, Poder Legislativo, gestores estaduais e municipais, Centro Integrado de Atenção e Prevenção à Violência Contra a Pessoa Idosa, Ordem dos Advogados do Brasil, conselhos de idosos, conforme recomenda o Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento.
13. Realizar, em parceria com universidades públicas e privadas e demais órgãos, estudos e pesquisas sobre as diversas manifestações da Violência Contra a Pessoa Idosa (VCPI), contemplando as tipologias, e divulgar amplamente os resultados, para subsidiar a implantação de políticas públicas de proteção à pessoa idosa.
14. Implantar em todos os municípios, nos órgãos de atendimento à pessoa idosa, principalmente nos órgãos de saúde e assistência social, conforme determina o Estatuto do Idoso, a ficha de notificação compulsória da Violência Contra a Pessoa Idosa (VCPI) quando da suspeita ou constatação de qualquer tipo de violência.
15. Viabilizar a destinação das multas arrecadadas nas transações penais em virtude de cometimento de abuso contra a pessoa idosa para os fundos dos conselhos, a fim de garantir melhor atendimento a essa população.
16. Exigir o cumprimento das medidas punitivas previstas na normativa jurídica, inclusive no Estatuto do Idoso, dirigidas aos autores de violência contra a pessoa idosa (VCPI) e incentivar a criação de serviços de mediação de conflitos e de intervenção na dinâmica familiar em rede.
<b>EIXO 3 – ATENÇÃO À SAÚDE</b>
1. Promover campanhas sobre saúde bucal para a população idosa e estimular a formação de equipe técnica especializada em odontogeriatría.
2. Realizar estudos sobre o custo de atendimento da pessoa idosa em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), no intuito de garantir atendimento qualificado e digno e assegurar o cumprimento das determinações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).
3. Incluir nos editais de fomento à pesquisa do Ministério da Saúde todas as dimensões do envelhecimento, a rede de serviços de saúde e o perfil demográfico, epidemiológico e sócio-econômico da população idosa.
4. Inserir no Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a pessoa idosa, realizar para este segmento, através de jornais, revistas, televisão e rádio, campanhas educativas sobre alimentação saudável, aproveitamento integral de alimentos, criação de hortas comunitárias e domiciliares, entre outras, além de garantir o acompanhamento nutricional à pessoa idosa, inclusive o fornecimento de alimentação saudável nos grupos de idosos assistidos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

5. Melhorar a assistência em saúde nas Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), com implementação e fiscalização da vigilância sanitária, para que as normas de funcionamento sejam cumpridas.
6. Implantar farmácias de manipulação dos projetos Farmácia Cidadã e Farmácia Popular nos municípios que não as possuem, garantindo o acesso da pessoa idosa ao medicamento gratuito e de qualidade, incluindo aqueles que não constam na lista de medicamentos de alto custo e da farmácia básica.
7. Garantir e ampliar a oferta de medicamentos de uso contínuo, especiais e excepcionais disponibilizados à pessoa idosa no Programa Farmácia Popular e na rede básica de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS).
8. Fiscalizar a distribuição dos medicamentos fornecidos à pessoa idosa pela rede pública de saúde.
9. Criar mecanismos para desburocratizar, quando for o caso, o acesso a medicamentos de alto custo previsto nos protocolos de assistência às morbidades da pessoa idosa.
10. Implementar a Política Nacional de Assistência Farmacêutica em todas as esferas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS).
11. Propor a codificação das embalagens dos medicamentos de forma visual (cores, símbolos e letras legíveis na bula), com o propósito de diferenciar uma medicação da outra e seu uso correto.
12. Fornecer, de acordo com o artigo 15 do Estatuto do Idoso, prótese, órtese e outros recursos relativos ao tratamento e reabilitação.
13. Ampliar a oferta de consultas e serviços especializados, com a criação de centros de referência e pólos regionais de atenção à saúde da pessoa idosa.
14. Garantir a assistência à pessoa idosa em todas as situações, havendo ou não acompanhante, e, na presença deste, fornecer-lhe acomodação e alimentação adequadas.
15. Adaptar a infra-estrutura das unidades de saúde para atendimento à pessoa idosa conforme normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e NBR 9050.
16. Ampliar o acesso aos serviços de saúde, incluindo consultas e exames de média e alta complexidade, nas unidades de saúde mais próximas à residência da pessoa idosa, com serviço simultâneo de orientações relativas às medidas de prevenção e controle de doenças.
17. Garantir atendimento multiprofissional e interdisciplinar para a pessoa idosa no nível ambulatorial em unidades de saúde.
18. Implantar Centros-Dia, Hospitais Amigos do Idoso e Centros de Referência Regionalizados de Atenção Geriátrica e Gerontológica e Centros de Reabilitação de Idosos, com equipe interdisciplinar e multiprofissional (Portaria do Ministério da Saúde 702-12/04/2002).
19. Divulgar para gestores de saúde, conselhos municipais e estaduais, sociedades de geriatria e gerontologia e ONGs que atuam no envelhecimento a portaria 2413/98, que versa sobre cuidados prolongados em hospital geral para pessoas idosas portadoras de doenças potencialmente reabilitáveis, e criar residência terapêutica para idosos no âmbito do SUS, inclusive aquelas de caráter temporário, com serviço de atenção à saúde e reabilitação da pessoa idosa após alta hospitalar e em situação de vulnerabilidade social, garantindo o atendimento domiciliar após a alta.
20. Garantir a prioridade das pessoas idosas e ampliar as vagas do programa Tratamento Fora de Domicílio (TFD) à pessoa idosa, garantindo a regionalização dos serviços especializados e a ampliação da oferta de consultas e exames.
21. Fornecer fraldas geriátricas e demais materiais descartáveis para a pessoa idosa frágil em assistência domiciliar, institucionalizada em ILPI e/ou internada em hospitais públicos e conveniados com o SUS, e disponibilizar, em caráter prioritário, faldas geriátricas na Farmácia Popular.
22. Garantir prioridade nos leitos dos hospitais para o segmento idoso, principalmente nas Unidades de Tratamento Intensivo (UTI) e unidades de emergência.

23. Garantir o atendimento a pessoas idosas com sofrimento mental e usuários de substâncias psicoativas e outras drogas, inclusive àquelas sem vínculo familiar, em modalidades de atenção do tipo: CAPS, Centros-dia, Hospitais-Dia, Centros de Referência, Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) e clínicas especializadas em doenças como Alzheimer e outras demências, e criar serviços de geriatria e gerontologia em hospitais gerais.
24. Assegurar de forma articulada, em todas as esferas de governo, atendimento especializado e multidisciplinar à pessoa idosa, garantindo-lhe medicação, exames, acessibilidade, priorização no atendimento para sua reabilitação.
25. Garantir serviços de reabilitação às pessoas idosas nos hospitais, centros médicos e demais serviços de saúde.
26. Garantir o cumprimento do Art. 16 do Estatuto do Idoso no Sistema Único de Saúde (SUS) em todas as esferas de governo e ampliar este direito para consultas e exames complementares. <i>Art. 16. Ao idoso internado ou em observação é assegurado o direito a acompanhante, devendo o órgão de saúde proporcionar as condições adequadas para a sua permanência em tempo integral, segundo o critério médico.</i>
27. Promover ações para conscientizar sobre os malefícios da automedicação.
28. Incrementar na política de promoção da saúde e prevenção de agravos ações relativas ao envelhecimento ativo, entre elas, por meio da mídia, orientações educativas permanentes, com incentivo às práticas complementares de saúde e atividades físicas para preservação da capacidade física e funcional no Serviço de Atenção Básica.
29. Elaborar e efetivar políticas públicas para tratamentos às pessoas idosas nas áreas de saúde mental, nutricional, bucal, doenças neurodegenerativas e usuários de substâncias psicoativas (álcool e outras drogas), com acesso ao tratamento também por práticas integrativas e complementares.
30. Traçar o perfil epidemiológico, social e econômico da população idosa nos municípios e/ou estados, com garantia de ampla divulgação e produção de materiais educativos (cartilhas, cartazes, folders e boletins informativos) com dados sobre a oferta da rede de unidades de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS) para a pessoa idosa, com seus respectivos endereços, telefones e horários de funcionamento.
31. Intensificar a divulgação de campanhas de vacinação para a pessoa idosa, garantindo a imunização também às acamadas e residentes em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI).
32. . Promover campanhas educativas voltadas ao direito à saúde e à qualidade de vida da pessoa idosa no que tange à aquisição de medicação de uso contínuo, automedicação, saúde bucal, sexualidade, AIDS e outras DST.
33. Capacitar profissionais que atuam no sistema de prevenção, promoção, proteção, defesa social e saúde, para a identificação e atendimento qualificado e humanizado à pessoa idosa vítima de violência.
34. Fazer cumprir o Art. 21 do Estatuto do Idoso e recomendar a inserção da geriatria e gerontologia como disciplinas obrigatórias nas matrizes curriculares das Instituições de Ensino Superior (IES), de acordo com o curso, no nível de graduação, e oferecer cursos de pós-graduação, inclusive na forma de residências médicas e multiprofissionais.
35. Assegurar que em todas as esferas de governo os profissionais de saúde que prestam atendimento à pessoa idosa sejam capacitados sobre os aspectos biopsicossociais do envelhecimento, principalmente para o manejo e assistência prestados nos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS).
36. Realizar capacitação dos profissionais e agentes comunitários de saúde sobre a temática do envelhecimento, no intuito de atender a população idosa de forma qualificada em todos os níveis, inclusive em casos de violência, em especial a intrafamiliar, garantindo a notificação dos casos.

37. Assegurar que em todos os concursos públicos na área de saúde sejam reservadas vagas para especialistas em gerontologia e geriatria, com vistas à humanização e à inserção desses profissionais no atendimento ambulatorial.
38. Criar programas de educação em saúde nos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) para profissionais de saúde de níveis médio e superior, cuidadores de idosos, além dos membros de conselhos estaduais e municipais de saúde.
39. Fomentar a realização de cursos de especialização em gerontologia e geriatria para os profissionais da saúde que atendam pessoas idosas.
40. Promover educação de média e alta complexidade permanente para os profissionais do Serviço de Atenção Básica e agentes comunitários de saúde, com foco na atenção à saúde da pessoa idosa.
41. Realizar cursos para cuidadores de pessoas idosas em todo o território nacional, por meio da Rede de Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde (SUS).
42. Garantir a implantação do Núcleo de Assistência à Saúde da Família (NASF), com espaços para cuidados integrativos e complementares, assegurando o atendimento domiciliar às pessoas idosas, inclusive às institucionalizadas, e ampliando a cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF).
43. Garantir, por meio das equipes de saúde da família dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), atendimento domiciliar por profissionais da reabilitação para pessoas idosas que não dispõem de condições físicas ou financeiras para se deslocar até a unidade de saúde de referência.
44. Implantar equipes multiprofissionais para atendimento domiciliar de pessoas idosas nas áreas descobertas pela Estratégia de Saúde da Família (ESF).
45. Implementar em todo o território nacional a Caderneta de Saúde da Pessoa Idosa como instrumento de acompanhamento e cuidado da pessoa idosa no Sistema Único de Saúde (SUS).
46. Estimular a participação e a formação dos cuidadores de pessoas idosas na Estratégia Saúde da Família (ESF), utilizando os instrumentos "Guia Prático do Cuidador", do Ministério da Saúde, e "Manual do Cuidador da Pessoa Idosa" (SEDH e CNDI), para sensibilizar e mobilizar para questão do envelhecimento ativo e saudável.
47. Implantar políticas públicas de saúde para pessoas idosas frágeis e dependentes, com cuidados domiciliares, integrando a rede de atenção básica especializada à rede hospitalar, além de outras políticas intersetoriais.
48. Ampliar e fortalecer o atendimento domiciliar à pessoa idosa dependente ou acamada e implantar esse serviço nos municípios ainda não assistidos pelo mesmo.
49. Implantar e implementar a Estratégia Saúde da Família (ESF) e Estratégia de Agentes Comunitários da Saúde (ACS), garantindo a capacitação em saúde do idoso em todos os municípios brasileiros e a realização do acompanhamento domiciliar efetivo e periódico às pessoas idosas e seus familiares cadastrados na Estratégia, e também às abrigadas em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI).
50. Garantir, por meio dos planos de saúde privados, o direito ao atendimento especializado nos serviços prestados pela saúde suplementar, ampliando os centros de atendimento domiciliar ( <i>home care</i> ).
51. Ampliar a base de dados no Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), incorporando indicadores epidemiológicos contemplados pela Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, para acompanhamento da saúde da pessoa idosa.
52. Assegurar a prioridade de atendimento para a pessoa idosa em todas as unidades de saúde pública e privada, conforme garantido na lei, exceto em casos de urgência e emergência de pessoas de qualquer idade.
53. Estimular sistematicamente, por meio dos profissionais de saúde, a permanência da pessoa idosa na comunidade, junto à família, desempenhando papel social ativo, respeitando sua autonomia e independência.
54. 54. Garantir atendimento humanizado e especializado à pessoa idosa na rede hospitalar pública e privada.

55. Ampliar, nos diferentes níveis de atenção do Sistema Único de Saúde (SUS), o acesso a atendimentos nas unidades de saúde e o quadro de profissionais especializados, fazendo-se cumprir a carga horária estipulada por lei.
56. Implementar políticas públicas de saúde e fazer cumprir o que determina o art. 15, § 1º, itens 1, 2, 3 e 4 e § 2º do Estatuto do Idoso. <i>Art. 15. É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos.</i> <i>§ 1º A prevenção e a manutenção da saúde do idoso serão efetivadas por meio de:</i> <i>I – Cadastramento da população idosa em base territorial;</i> <i>II – atendimento geriátrico e gerontológico em ambulatórios;</i> <i>III – unidades geriátricas de referência, com pessoal especializado nas áreas de geriatria e gerontologia social;</i> <i>IV – atendimento domiciliar, incluindo a internação, para a população que dele necessitar e esteja impossibilitada de se locomover, inclusive para idosos abrigados e acolhidos por instituições públicas, filantrópicas ou sem fins lucrativos e eventualmente conveniadas com o Poder Público, nos meios urbano e rural;</i> <i>§ 2º Incumbe ao Poder Público fornecer aos idosos, gratuitamente, medicamentos, especialmente os de uso continuado, assim como próteses, órteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação.</i>
57. Dar continuidade e aperfeiçoar, com equipe interdisciplinar, o Programa de Saúde do Idoso, para a oferta de programas de prevenção de doenças, promoção da saúde e qualidade de vida da pessoa idosa, garantindo a implantação de equipes em todas as unidades de atendimento.
58. Reestruturar a rede de serviços para além daqueles já oferecidos pelas políticas públicas por meio da rede Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Sistema Único de Saúde (SUS).
59. Informatizar a rede do Sistema Único de Saúde (SUS), criando central de agendamento de consultas por telefone, com vistas a agilizar o atendimento especializado à pessoa idosa.
60. Viabilizar o acesso da pessoa idosa ao programa do leite, à alimentação especial e insumos para nutrição enteral por meio do programa de medicamentos excepcionais (de alto custo), de acordo com os compromissos firmados no Pacto pela Saúde.
61. Implantar o prontuário eletrônico como instrumento de acesso a dados pertinentes à situação de saúde da pessoa idosa.
62. Promover a integração dos órgãos de fiscalização dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) destinados à atenção da saúde da pessoa idosa.
63. Promover capacitação de servidores públicos, dirigentes e coordenadores de grupos, atendentes, familiares, cuidadores, integrantes da Pastoral da Pessoa Idosa, dentre outros, para atuarem em projetos, programas, serviços e ações de saúde, na perspectiva de um atendimento humanizado e qualificado à pessoa idosa, garantindo o recorte de gênero, étnico-cultural e orientação sexual.
<b>EIXO 4 – PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>
1. Capacitar dirigentes e funcionários de sindicatos, confederações, órgãos governamentais, associações, conselhos e demais entidades sociais tanto para orientar as pessoas idosas sobre os trâmites necessários à consecução de processos de requerimento de benefícios previdenciários, bem como para auxiliá-las na compreensão e perspectivas de seus direitos.
2. Contratar profissionais qualificados – assistentes sociais, médicos peritos, técnicos e analistas previdenciários – e capacitar sistematicamente os profissionais já existentes, principalmente nas agências da previdência social, para o trato de questões voltadas à

<p>pessoa idosa, visando reduzir a burocracia nos processos de concessão dos benefícios previdenciários e assistenciais.</p>
<p>3. Implantar o Programa Nacional de Humanização no atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com espaços físicos adaptados, garantindo a qualidade de atendimento à pessoa idosa.</p>
<p>4. Revitalizar, no âmbito da Previdência Social, o serviço social do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ampliando o quadro de técnicos, a fim de garantir à pessoa idosa segurada atendimento adequado às suas necessidades, como previsto no Estatuto do Idoso.</p>
<p>5. Ampliar e capacitar o quadro médico que realiza o serviço de perícia médica domiciliar, para fins de concessão de benefícios como aposentadoria e auxílio-doença.</p>
<p>6. Ampliar o desenvolvimento de campanhas de esclarecimento às pessoas idosas e trabalhadores em geral, por meio de distribuição de material informativo, palestras, eventos e interação com os meios de comunicação – com liberação de recursos financeiros para esse fim –, informando sobre direitos e deveres previdenciários, sistema de contribuição e alíquotas diferenciadas.</p>
<p>7. Desenvolver, por meio de campanhas educativas, ações para esclarecer as pessoas idosas sobre o risco dos empréstimos consignados, encaminhando propostas ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com o objetivo de não prejudicar a sobrevivência da pessoa idosa, desenvolvendo mecanismos de monitoramento.</p>
<p>8. Assegurar o cumprimento imediato da lei que regulamenta percentuais de concessão de empréstimos às pessoas idosas.</p>
<p>9. Solicitar ao Presidente da Câmara dos Deputados, líderes do Colegiado e demais Deputados Federais a imediata apreciação e aprovação dos Projetos de Lei nº 0001/07, que visa estender o mesmo critério de reajuste do salário mínimo ao reajuste de benefícios da Previdência Social; Projeto de Lei n. 3299/08, que visa acabar com o perverso Fator Previdenciário, cujas regras retardam e causam grande prejuízo no cálculo da aposentadoria inicial; Projeto de Lei n. 4434/08, que visa recuperar as perdas acumuladas ao longo dos últimos anos nos benefícios dos aposentados e pensionistas, pois essas medidas, se aprovadas, representarão o respeito à Constituição Federal e ao Estatuto do Idoso, tendo grande alcance social e representando grande estímulo a um melhor crescimento econômico e geração de empregos.</p>
<p>10. Implantar e ampliar a rede de serviços da Previdência Social em todos os municípios, com melhoria das instalações e limite de tempo de espera para atendimento, garantindo o atendimento preferencial para pessoas idosas, tanto no agendamento como na avaliação e agilização nos processos de requerimento e recursos de benefícios.</p>
<p>11. Implantar agências de prestação de serviços do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nos municípios cuja população atenda aos critérios dessa instituição.</p>
<p>12. Aprimorar e qualificar o agendamento pela Central de Atendimento (número 135), inclusive com maior divulgação, garantindo o agendamento preferencial à pessoa idosa.</p>
<p>13. Aperfeiçoar o serviço de ouvidoria no sistema de Previdência Social, propiciando uma maior eficiência no atendimento.</p>
<p>14. Realizar as avaliações médico-periciais por especialistas na área em todos os benefícios concernentes ao Sistema Previdenciário.</p>
<p>15. Realizar, em todas as esferas de governo, encontro semestral entre os órgãos responsáveis pela Política Nacional do Idoso e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).</p>
<p>16. Priorizar nos municípios, por meio da atuação dos Conselhos dos Direitos do Idoso articulados com os conselhos da previdência, o controle do acompanhamento e fiscalização das aposentadorias e outros benefícios.</p>
<p>17. Efetivar a gestão quadripartite para a administração da Previdência Social, garantindo a participação do governo, dos empresários, dos trabalhadores e dos aposentados.</p>

18. Assegurar a aplicação dos recursos da Previdência Social somente nela mesma, solicitando a imediata apreciação e aprovação, pelo Congresso Nacional, da PEC 24.
19. Implantar sistemas operacionais de qualidade para serem utilizados pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), visando melhoria no atendimento à pessoa idosa.
20. Assegurar interação entre os ministérios do Trabalho e Emprego, Previdência Social e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com vistas a incentivar a inclusão do trabalhador formal e informal no sistema previdenciário.
21. Fomentar a alteração da Lei 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, de modo a ampliar a cobertura da majoração dos 25% para todos aposentados que necessitem regularmente de assistência de terceiros para exercer atividades da vida diária.
22. Fomentar a realização da reforma previdenciária de acordo com os interesses da população beneficiária.
23. Restabelecer o Conselho Nacional da Seguridade Social com a mesma representatividade, tendo em vista sua extinção em 13 de maio de 1999.
<b>EIXO 5 - ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>
1. Desenvolver, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), ações de valorização e socialização por meio de projetos para pessoas idosas nas zonas urbanas e rurais, favorecendo seu protagonismo no processo de envelhecimento.
2. Promover a inclusão digital e tecnológica da pessoa idosa por meio da implantação e manutenção de infocentros nas associações de idosos, Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).
3. Fomentar a criação de leis de incentivo à construção e ou ampliação dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) que prestam atendimento à população idosa, ou assegurar, nos orçamentos federal, distrital, estadual e municipal, recursos suficientes para a universalização desses centros.
4. Fortalecer e ampliar novos grupos de convivência e associações de idosos, com acompanhamento da pessoa idosa e sua família através do Centro de Referência da Assistência Social (Cras).
5. Implantar e implementar a rede de serviços de Proteção Social Básica e Especial (de média e alta complexidade), com a finalidade de apoiar e acolher a pessoa idosa em todo o Estado brasileiro, integrando as diversas políticas.
6. Criar para a sociedade em geral, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), programas, eventos, campanhas de esclarecimento e de socialização de informações sobre os direitos e deveres da pessoa idosa.
7. Ampliar em todos os municípios a quantidade de Centro de Referência de Assistência Social (Cras) co-financiados com recursos da União.
8. Aumentar o co-financiamento repassado pelo Governo Federal para a manutenção dos Serviços de Proteção Social Especial.
9. Fortalecer a rede de serviços de alta complexidade voltada ao atendimento de pessoas idosas que necessitem de cuidados e não tenham condições de retorno imediato às suas residências.
10. Implantar, implementar e manter Centros-Dia, Hospitais-Dia, Instituições de Longa Permanência do Idoso (ILPI) e demais unidades de atendimento às pessoas idosas, conforme o Decreto nº 1.948/96, que regulamenta a Política Nacional do Idoso, dotadas de equipe especializada e multiprofissional, a serem mantidas pelos governos federal, distrital e estaduais, com contrapartida de cada um dos municípios da região onde estejam localizados.

11. Implantar e implementar, nas zonas urbana e rural, programas, projetos e serviços de atendimento e de acolhimento públicos e privados, com base em diagnóstico sócio-territorial.
12. Viabilizar a implantação de albergues e casas de passagem para abrigar pessoas idosas e seus acompanhantes em trânsito para tratamento de saúde e também para abrigar pessoas idosas vítimas de violência.
13. Desenvolver, pelas secretarias de Assistência social dos estados e do Distrito Federal, em parceria com os conselhos do idoso e o Poder Judiciário, projetos para que as penas alternativas possam ser cumpridas em benefício da pessoa idosa.
14. Implementar a regulamentação da profissão de cuidador de pessoa idosa, criando cadastro de cuidadores nos municípios da federação.
15. Ampliar a oferta de cursos técnicos de cuidador de pessoa idosa, com carga horária mínima de 100 horas, com base na prevenção à violência.
16. Incentivar o Programa de Internação Domiciliar (PID), promover cursos de capacitação para cuidadores de pessoas idosas e de pessoas com deficiências, que possibilitem a eficácia da assistência no domicílio após essas pessoas receberem alta do programa.
17. Desenvolver ações intersetoriais que envolvam assistência social e saúde por meio da realização de cursos e capacitação continuada de cuidadores de pessoas idosas, bem como a criação de um banco de dados desses cuidadores no âmbito do Sistema Único da Saúde (SUS) e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).
18. Aprimorar os mecanismos de proteção social da pessoa idosa por meio da publicação do Guia da Proteção Social Básica, que contém orientações técnicas para a implementação dos serviços sócio-educativos e de convivência para pessoas idosas, seus familiares e cuidadores.
19. Fortalecer a intersetorializada da Rede de Proteção Social, assegurando a execução das políticas públicas de proteção às pessoas idosas residentes em regiões urbanas e rurais.
20. Implementar, implantar e organizar, em articulação com outras políticas setoriais, a rede de serviços sócio-assistenciais, de proteção social básica e especial para atenção e apoio sócio-familiar e domiciliar à pessoa idosa nas regiões urbanas e rurais.
21. Priorizar ações da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) sob a forma de projetos que contemplem a pessoa idosa que vive no meio rural.
22. Ampliar o acesso da pessoa idosa ao Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC), reduzindo a idade para 60 anos, aumentando a renda per capita para ½ salário mínimo e não computando para o cálculo da renda per capita o recebimento de qualquer outro benefício assistencial ou previdenciário do grupo familiar de até 01 (um) salário mínimo.
23. Desenvolver um projeto de divulgação do Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC) e um trabalho educativo, de modo a assegurar o acesso a esse benefício.
24. Consolidar consórcios, com parcerias do setor público e privado, para a construção de Centros de Convivência do Idoso com piscina, salões e quadras em todos os municípios brasileiros, nas zonas urbana e rural.
25. Assegurar que nos diversos programas que atendem a população idosa tenham um gerontólogo e demais profissionais envolvidos nas atividades, capacitados permanentemente por meio de cursos que abordem os aspectos biopsicossociais da pessoa idosa.
26. Incentivar o co-financiamento de projetos de inclusão produtiva destinados a famílias com pessoas idosas dependentes e semi-dependentes.
27. Estimular ações de integração entre famílias e pessoas idosas, garantindo a sua permanência ou retorno ao convívio familiar, de modo que a pessoa idosa possa participar das decisões e eventos da comunidade.
28. Criar e implementar programas de apoio e estímulo à convivência familiar e comunitária, de acordo com o que preconiza a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e o Estatuto do Idoso nas modalidades de

Proteção Básica e Especial para a pessoa idosa, com financiamento de todas as esferas de governo, respeitando o índice de proporcionalidade de pessoas idosas residentes nos municípios.
29. Assegurar a equipe mínima necessária para o quadro da Secretaria de Assistência Social, de acordo com o previsto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS).
30. Revisar o processo de avaliação médico-pericial de todos os benefícios concernentes ao Benefício Assistencial, levando em consideração aspectos sociais, com base em parecer de assistentes sociais.
31. Incluir nos programas e serviços voltados à pessoa idosa, pessoas com envelhecimento precoce antes dos 60 anos, comprovado através de diagnóstico multidisciplinar.
32. Acompanhar as ações desenvolvidas nas instituições que trabalham com pessoas idosas, mantendo um calendário de monitoramento de visitas às instituições que atendem às pessoas idosas.
33. Estimular encontros e eventos que abordem questões geracionais, família e comunidade, trabalhando o relacionamento interpessoal e comunitário.
34. Ampliar a equipe interdisciplinar, composta por assistentes sociais, psicólogos, gerontólogos, pedagogos, fisioterapeutas, nutricionistas, dentre outros, para a realização dos serviços sócio-assistenciais, assegurando capacitação permanente e melhores condições de trabalho ao corpo técnico das Secretarias de Assistência Social, com vistas a humanizar o atendimento à pessoa idosa.
35. Mapear e pesquisar a condição sócio-familiar da pessoa idosa para o planejamento e avaliação das ações governamentais voltadas para essa população, visando proporcionar benefícios assistenciais e atividades sócio-culturais.
36. Promover, em todas as esferas de governo, a articulação das políticas setoriais, assegurando a execução da Política Nacional do Idoso, objetivando garantir recursos para ampliação da oferta de serviços, bem como garantir a inclusão da pessoa idosa no mercado de trabalho, respeitando suas condições físicas, intelectuais e psíquicas.
37. Demandar ao setor de saúde a implantação do Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (Caps, inclusive - AD) nos municípios, para atender pessoas idosas (e seus familiares) dependentes de álcool e outras drogas, bem como encaminhar essas pessoas a grupos de auto-ajuda, para recuperação de dependência e co-dependência.
38. Promover ações voltadas para a capacitação de servidores públicos e privados sobre Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC).
39. Assegurar que gestores, em todas as esferas de governo, construam e ou adaptem espaços para o funcionamento de centros de convivência, visando à acessibilidade para idosos, com equipe multiprofissional capacitada, com prioridade para especialização em gerontologia.
40. Criar, nos centros de convivência, projetos de geração de renda através de cooperativas para comercialização da produção dos idosos.
41. Promover atividades para estimular maior participação dos homens nos grupos de pessoas idosas.
42. Ampliar no âmbito nacional a discussão sobre a Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi), inserindo os princípios apontados no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Programas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial e controle social.
43. Incluir nas atividades dos Centros de Referência da Assistência Social (Creas) o trabalho com pessoas idosas objetivando a integração social e intergeracional, bem como a convivência familiar e comunitária.
44. Fomentar a construção de equipamentos sociais e a ampliação de vagas para atendimento a pessoas idosas.
<b>EIXO 6 - EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E LAZER</b>
1. Propor alteração na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE), incluindo nova modalidade de ensino – "Educação da Pessoa Idosa – EPI",

<p>prevendo recurso para a criação e manutenção de Unidades de Educação da Pessoa Idosa (UEPI), garantindo a educação formal e prevendo adequação curricular, metodológica, de materiais didáticos, espaço físico ergonomicamente adequado e horários flexíveis para assegurar e garantir o ensino fundamental e médio nas redes municipal, estadual e federal, nas zonas rurais e urbanas.</p>
<p>2. Elaborar e executar, com o envolvimento de todas as esferas de governo, programas e projetos pedagógicos intergeracionais, contemplando diversidades culturais que possibilitem à pessoa idosa ser instrutora nas atividades sócio-educativas e culturais.</p>
<p>3. Inserir conteúdos voltados ao processo do envelhecimento em todos os níveis e modalidades do ensino formal, em cumprimento do art. 22 do Estatuto do Idoso, com respectivas regulamentações do Conselho Nacional de Educação e Conselhos Estaduais de Educação.</p>
<p>4. Adequar e ampliar o acesso da pessoa idosa à metodologia da Educação de Jovens e Adultos (EJA) em todas as esferas de governo, visando à educação de qualidade para esse segmento.</p>
<p>5. Destinar recursos para implantação dos programas Universidade Aberta, Escola Aberta e curso de inclusão digital nas universidades e escolas, para atender às pessoas idosas em níveis fundamental e médio, em horários e espaços adequados.</p>
<p>6. Implementar programas e projetos com incentivos financeiros, para desenvolver pesquisas de extensão na área de envelhecimento, incluindo os temas educação, cultura, esporte e lazer, em espaços adequados à realização dessas atividades.</p>
<p>7. Realizar pesquisas regionais visando ao fomento da diversidade e riqueza das tradições esportivas e culturais da pessoa idosa, com atenção às comunidades quilombolas, indígenas, ciganas e rurais.</p>
<p>8. Estabelecer parcerias com as Instituições de Ensino Superior (IES) e institutos de pesquisas para realizar, aprofundar e divulgar estudos relacionados à realidade da pessoa idosa, para orientar os planos e ações dos órgãos governamentais, não-governamentais e das entidades.</p>
<p>9. Desenvolver parcerias entre o poder público e as Instituições de Ensino Superior (IES) para o desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão, com aproveitamento das atividades desenvolvidas pelos alunos, com vistas à melhoria da qualidade de vida dos idosos e incentivo à sua cidadania, como horas de estágio e atividades complementares de graduação.</p>
<p>10. Criar formas de financiamento para o ingresso de pessoas idosas nas universidades privadas e cotas para o ingresso nas universidades públicas.</p>
<p>11. Garantir a universalização do acesso à prática de atividades educativas, culturais, esportivas e de lazer para as pessoas idosas.</p>
<p>12. Implementar políticas públicas nas áreas de esporte, lazer, cultura e educação, atendendo às diversas demandas das comunidades, incluindo a participação das famílias, com vistas a proporcionar envelhecimento digno e saudável.</p>
<p>13. Criar programas e projetos que viabilizem a ampliação de conhecimentos à pessoa idosa, tais como cursos de inclusão digital, línguas, artes, trabalhos manuais e outros, e desenvolver ações intergeracionais nas áreas do esporte, cultura, lazer e educação, valorizando as experiências das pessoas idosas.</p>
<p>14. Propor a criação e regulamentação de leis de incentivo fiscal para apoio e financiamento de programas e projetos nas áreas de educação, cultura, esporte e lazer para a pessoa idosa.</p>
<p>15. Promover anualmente, nos âmbitos federal, distrital, estadual e municipal, por meio do esporte informal e participativo, jogos de integração dos idosos, de forma articulada entre as secretarias de Esporte e Lazer, Saúde, Assistência Social, Cultura, Educação e Turismo, e apoiar financeiramente a participação do segmento idoso nos Jogos Brasileiros da Pessoa Idosa, com acompanhamento de profissionais devidamente registrado em seus Conselhos de Classe.</p>

16. Criar legislação específica que garanta a contratação de equipes multiprofissionais especializadas na prestação de serviços à população idosa, inclusive a deficiente, nas áreas esportivas, culturais, de lazer e turísticas, nos estabelecimentos públicos e privados.
17. Propor e regulamentar a realização de concurso público para que profissionais possam atuar nos projetos e programas da esfera pública direcionados à população idosa nas áreas de educação, cultura, esporte, lazer e turismo.
18. Realizar intercâmbios entre grupos de pessoas idosas de diferentes municípios, estados e do Distrito Federal, com acompanhamento de profissionais qualificados na área de turismo, esporte, lazer, educação e cultura.
19. Implantar projetos de cultura, esporte e lazer para integração social da pessoa idosa em situação de institucionalização.
20. Assegurar recursos financeiros para projetos de resgate de memória histórica e garantir a criação de programas de arte em suas diferentes linguagens como instrumento de transmissão e preservação da identidade cultural, priorizando a pessoa idosa como protagonista.
21. Criar, com participação governamental e não governamental, fóruns permanentes de discussão, para debater com instituições governamentais e não-governamentais as políticas públicas e privadas voltadas para a questão do envelhecimento.
22. Assegurar para o idoso a redução de pelo menos 50% nos ingressos para eventos artísticos, culturais, esportivos e de lazer, bem como para o desconto na rede hoteleira e nas passagens aéreas e terrestres, com acesso preferencial nos respectivos locais.
23. Incentivar os órgãos com fins culturais a desenvolverem programas voltados às tradições históricas e sociais realizadas pelas pessoas idosas.
24. Fiscalizar, em âmbito nacional, a utilização apropriada da imagem do idoso, a fim de combater a exposição preconceituosa nas áreas de educação, esporte, cultura e lazer.
25. Assegurar a isenção de tributos incidentes sobre eventos musicais e culturais promovidos por entidades, organizações e instituições sem fins lucrativos constituídas de pessoas idosas.
26. Destinar, nos âmbitos federal, estadual e municipal, recurso para assegurar nos meios públicos de comunicação a criação e manutenção de programas com horários fixos e semanais voltados à pessoa idosa, para garantir o cumprimento do disposto no artigo 24 do Estatuto do Idoso.
<b>EIXO 7 - TRANSPORTE, CIDADES E MEIO AMBIENTE</b>
1. Orientar a pessoa idosa sobre os seus direitos quanto ao transporte coletivo, intensificando políticas sociais e campanhas educativas de sensibilização para o setor de transportes e auto-escolas.
2. Promover capacitação e qualificação permanente para motoristas, cobradores e empresários, conscientização dos usuários dos transportes coletivos e demais profissionais, adotando uma metodologia que atenda às especificidades da pessoa idosa, visando ao melhor atendimento a essa população.
3. Assegurar, divulgar e fiscalizar o cumprimento do Decreto da Acessibilidade (Decreto no 5.296/04), viabilizando a adoção de medidas que garantam a acessibilidade à pessoa idosa, com adequação das vias e passeios públicos, semáforos, mobiliários, habitações, espaços de lazer, transportes, prédios públicos e outros itens de uso individual ou coletivo, em observância com as normas da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas.
4. Assegurar gratuidade na renovação da CNH – Carteira Nacional de Habilitação para pessoas com mais de 65 anos.
5. Ampliar para a pessoa idosa a reserva de 3% para 10% das unidades residenciais integrantes de programas habitacionais públicos ou subsidiados, garantindo-lhes a prioridade na aquisição e escolha da localização do imóvel.
6. Assegurar parte das unidades habitacionais para moradia na modalidade de concessão temporária às pessoas idosas, acompanhando, através do conselho do idoso, o processo de discussão da política nacional de habitação acerca da concessão temporária, ou seja, idoso solteiro ou dependente.

7. Desenvolver projetos de construção ou reforma de moradias acessíveis para pessoas idosas de baixa renda, com ou sem vínculos familiares.
8. Fomentar o desenvolvimento de campanhas de sensibilização e educação, bem como outras ações norteadas pelo conceito de ecologia integral para a pessoa idosa.
9. Promover ampla divulgação sobre o passe livre interestadual para a pessoa idosa.
10. Assegurar maior fiscalização nas empresas de transporte no cumprimento dos direitos da pessoa idosa, inclusive a garantia de gratuidade de transporte coletivo urbano e semi-urbano (Art. 39 do Estatuto do Idoso), aplicando multas quando ocorrer infração à legislação em vigor.
11. Assegurar o cumprimento do § 1º do art. 39 do Estatuto do Idoso, garantindo à pessoa idosa a gratuidade ao transporte coletivo mediante a apresentação de qualquer documento de identificação de validade nacional que comprove a idade do usuário.
12. Garantir e divulgar a Carteira do Idoso em todo o território nacional.
13. Realizar, mediante convênio com centros de pesquisa públicos e privados, diagnósticos das necessidades das pessoas idosas nas zonas urbana e rural, considerando perfil sócio-econômico do segmento e a rede de serviços disponível, para identificar a realidade da pessoa idosa.
14. Inserir a temática do meio ambiente na rede de atendimento ao idoso, cobrando dos atores interessados um trabalho consistente nessa área.
15. Incluir o tema moradia na Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi), ampliando a divulgação dos programas habitacionais existentes.
16. Propor ao CONTRAN (Conselho Nacional de Trânsito), a adoção nas aulas teóricas de temas que tratem sobre a violência contra a pessoa idosa, conscientizando para o respeito à pessoa idosa, considerando-se a sua mobilidade reduzida no trânsito.
17. Alterar o artigo 230 da Constituição Federal e o artigo 39 do Estatuto do Idoso, através da redução da idade de 65 para 60 anos em âmbito nacional.
18. Fiscalizar, através de órgãos competentes, o cumprimento integral do artigo 40 do Estatuto do Idoso e do artigo 1º do decreto nº 5934/2006, e assegurar em lei a extensão do mesmo direito no transporte aéreo, e exigir que as empresas capacitem seus trabalhadores para atendimento aos idosos nos guichês.
<b>EIXO 8 - GESTÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE DEMOCRÁTICOS</b>
1. Garantir a capacitação continuada dos integrantes do Sistema de Atendimento e de garantias de direitos da pessoa idosa (Conselhos de Direitos, Ministério Público, Juizados, Segurança Pública, Técnicos e Fóruns Permanentes do Idoso) e do pessoal técnico administrativo dos conselhos de defesa, através do co-financiamento das três instâncias de governo, atendendo os temas inerentes aos direitos da pessoa idosa.
2. Comprometer os Conselhos dos Direitos do Idoso, em articulação com os órgãos reguladores, previdenciários e instituições financeiras, na fiscalização e no acompanhamento da revisão e alteração das normas de empréstimo adotadas pelas financeiras para pensionistas e aposentados, no serviço público e nas entidades privadas, informando e orientando as pessoas idosas sobre esses processos, prazos e taxas de juros.
3. Promover a criação e o fortalecimento de fóruns de participação da sociedade civil, idosos, profissionais e interessados em questões referentes ao segmento idoso, incentivando a organização do movimento social e exercício da cidadania.
4. Promover ampla divulgação do papel dos Conselhos dos Direitos do Idoso, estimulando as participações sociais, promovendo reuniões ampliadas e descentralizadas.
5. Promover, em todas as esferas de governo, maior articulação entre os Conselhos dos Direitos do Idoso com os demais conselhos setoriais e de direitos, por meio do acesso à Internet, disponibilidade de documentos, entre outras atividades, contribuindo no fortalecimento da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi) e no acompanhamento das políticas públicas.

6. Promover a criação de um banco de dados com o cadastro geral dos conselhos e fóruns da pessoa idosa na Secretaria de Relações Institucionais (SERIN), responsabilizando esse órgão para que atue como articulador entre os demais conselhos existentes.
7. Criar um cadastro geral de todos os Conselhos dos Direitos do Idoso para facilitar a articulação, estabelecer vínculos, contatos e socializar informações entre eles.
8. Implantar, implementar e fortalecer os Conselhos dos Direitos do Idoso, garantindo-lhes autonomia plena, com dotação orçamentária, recursos financeiros e infra-estrutura necessária ao exercício das atribuições estabelecidas nas leis 8.842/94 e 10.741/2003.
9. Promover campanhas de conscientização dos direitos e proteção da pessoa idosa, com o envolvimento desse segmento no controle social, destacando o papel dos conselhos e fóruns permanentes em defesa das questões da pessoa idosa.
10. Regulamentar, por meio de lei federal, a paridade na formação dos Conselhos dos Direitos do Idoso a ser seguida pelos conselhos distrital, estaduais e municipais, sendo sua composição eleita democraticamente, fixando-se um prazo máximo de atuação na presidência desses Conselhos.
11. Fomentar a mobilização dos Conselhos dos Direitos do Idoso, para que se inicie o processo de reivindicação do índice de reajuste da aposentadoria.
12. Promover a participação da pessoa idosa na formulação, implementação e avaliação das políticas de atendimento à pessoa idosa e demais políticas públicas com as quais mantenha interface.
13. Promover a normatização, regulamentação e avaliação contínua da rede de serviços, programas e benefícios direcionados à pessoa idosa.
14. Assegurar, em todas as esferas de governo, a participação dos usuários nos Conselhos dos Direitos do Idoso.
15. Incentivar a interação e a comunicação entre conselhos e entidades de atendimento à pessoa idosa, para intercâmbios regionais de conhecimentos, experiências, informações, hábitos de vida saudável e outros temas de interesse dessa população.
16. Estabelecer com o Executivo Federal a construção de uma agenda periódica de discussão de temas relacionados à Política Nacional do Idoso.
17. Fomentar e incentivar a criação de frente parlamentar em defesa dos direitos da pessoa idosa.
18. Reconhecer e disponibilizar os membros dos Conselhos dos Direitos do Idoso, eleitos e nomeados pelas instâncias governamentais e não governamentais, para exercício de suas funções.
19. Desenvolver ações de mobilização da sociedade com o objetivo de impedir que o governo modifique a legislação previdenciária, que possibilita a desvinculação do piso previdenciário do valor do salário mínimo, e garantir o mesmo reajuste concedido ao salário mínimo às aposentadorias e pensões, desde que se respeite o teto estabelecido, recompondo as perdas que ocorreram desde 1991.
20. Fortalecer a mobilização da sociedade civil pela extinção do fator previdenciário e das contribuições dos inativos
21. Fomentar alteração na legislação para incluir representação de idosos nos Conselhos de Previdência Social nas gerências executivas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com a função de fiscalizar o atendimento e os serviços previdenciários.
22. Estimular a criação e o fortalecimento dos Conselhos Municipais dos Direitos do Idoso, de forma a assegurar o cumprimento das deliberações das conferências nacional, distrital, estaduais e municipais.
23. Reativar o Fórum Nacional, os regionais, estaduais, municipais e os locais, e incentivar a criação de fóruns do idoso articulados com os conselhos dos direitos do idoso em todas as suas instâncias, com o objetivo de acompanhar e propor as ações realizadas pelos órgãos governamentais, buscando complementar ações e fortalecer a Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi).
24. Recomendar a criação dos conselhos de esporte, cultura e lazer no Distrito Federal, estados e municípios, assegurando a participação da pessoa idosa.

25. Promover a criação de banco de dados com o cadastramento de todas as instituições que trabalham e prestam serviços à pessoa idosa, os programas, os projetos e seus benefícios, visando ao mapeamento, organização e fortalecimento da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi).
26. Garantir a participação dos conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos do idoso na discussão e aprovação dos instrumentos orçamentários de políticas públicas direcionadas à população idosa.
27. Participar efetivamente, em todas as esferas do governo, da discussão e elaboração do orçamento para as diversas áreas envolvidas na Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi), de forma a garantir recursos para implementação de programas (ou fortalecimento dos já existentes), de acordo com a demanda da população idosa.
28. Promover, a cada dois anos, a realização de conferências nacional, distrital, estaduais e municipais e/ou regionais.
<b>EIXO 9 - FINANCIAMENTO</b>
1. Dotar a Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi) com recursos que garantam a ampliação da oferta de serviços à pessoa idosa.
2. Definir percentual do orçamento da Assistência Social no Plano Plurianual (PPA) destinado às ações voltadas à pessoa idosa.
3. Garantir representação legal nos conselhos federal, distrital, estaduais e municipais, quando da elaboração e aprovação dos orçamentos.
4. Alocar recursos para educação permanente de conselheiros na área de envelhecimento.
5. Assegurar desenvolvimento integrado entre o governo e a sociedade em programas e projetos para captação de recursos, elaboração e execução de ações na área da pessoa idosa.
6. Garantir, nas três esferas de governo, recursos orçamentários e financeiros, materiais e humanos para criação, instalação e manutenção dos conselhos nacional, distrital, estaduais e municipais dos direitos da pessoa idosa.
7. Garantir recursos financeiros do órgão gestor da Política Nacional do Idoso para formação e capacitação permanente dos conselheiros dos direitos da pessoa idosa.
8. Garantir financiamento público para construção de um centro de desenvolvimento da pessoa idosa para práticas esportivas, culturais e atendimento em geral.
9. Garantir, nas três esferas de governo, parcerias com recursos financeiros para a construção e redimensionamento de centros de referência e de convivência de pessoas idosas, além de amparo às Casas-Lares e Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) sem fins lucrativos.
10. Aumentar recursos para o Programa Conviver, para maiores investimentos em ações voltadas às pessoas idosas.
11. Garantir financiamento habitacional para as pessoas idosas, sem diminuir o prazo de concessão, evitando-se assim o aumento do valor da prestação.
12. Garantir recursos financeiros, humanos, técnicos, tecnológicos, dentre outros, para uma política de capacitação efetiva e continuada de gestores, técnicos, conselheiros, coordenadores de grupos e dirigentes de entidades não-governamentais e governamentais de assistência social à pessoa idosa, principalmente àquelas de atenção de longa permanência.
13. Destinar um percentual de 2% da arrecadação das loterias estaduais e ou federais para os fundos nacional, distrital, estaduais e municipais do idoso.
14. Prever na elaboração do orçamento de todas as esferas de governo recursos que garantam o desenvolvimento de ações de proteção social básica e especial previstas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em cumprimento às responsabilidades pactuadas na Norma Operacional Básica (NOB) do SUAS 2005, e em conformidade com o que preceitua o Estatuto do Idoso – art. 3, inciso VIII, e art. 15.
15. Mobilizar os órgãos governamentais e não-governamentais, visando a ampliar os orçamentos para implementar a Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da

Pessoa Idosa (Renadi), bem como garantir planejamento participativo no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), assegurando orçamento destinado às ações voltadas à pessoa idosa.
16. Prever e priorizar recursos orçamentários para manutenção e investimento em serviços de organizações governamentais e não-governamentais de atendimento à pessoa idosa.
17. Assegurar recursos para ampliação e criação de Centros de Combate à Violência Contra a Pessoa Idosa.
18. Criar legislação específica, deduzir do Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas os valores destinados às entidades filantrópicas de amparo às pessoas idosas, devidamente certificadas, com parâmetros e percentuais semelhantes ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA) e com legislação específica.
19. Garantir, nas três esferas de governo, programas de capacitação na área de orçamento, financiamento e elaboração de projetos para as pessoas que atuam com políticas públicas na área das pessoas idosas.
20. Garantir o financiamento de ações para a população idosa do meio rural, ribeirinha e de populações tradicionais.
21. Garantir recursos para ampla divulgação da execução orçamentária e financeira de todas as esferas de governo nas ações direcionadas à pessoa idosa.
22. Incentivar parceria com o Poder Judiciário para a criação de incentivos fiscais, articulando com instituições privadas e com os governos dos estados a reversão de parte da arrecadação fiscal para as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI).
23. Garantir parcerias com as instituições de ensino superior e com os conselhos da pessoa idosa para captação de recursos financeiros voltados a campanhas e publicações referentes ao envelhecimento humano e aos direitos da pessoa idosa, respeitando as diversidades locais e regionais.
24. Aumentar a cota de financiamento de 3% para 10% nos programas de aquisição de moradia, sem cláusulas contratuais de barreira por idade, eliminando-se o limitador da soma de idade + financiamento = 80 anos e 6 meses constante da apólice de seguro da Superintendência de Seguros Privados (Susep), garantindo ao cônjuge ou companheiro, nos casos de invalidez permanente ou de morte do titular do financiamento, a quitação do imóvel.
25. Promover a articulação de todas as esferas de governo para garantir a criação e regulamentação, em lei federal, do fundo nacional dos direitos da pessoa idosa, com rubrica orçamentária alocada no órgão responsável pela coordenação da política nacional do idoso, garantindo a transparência e adotando mecanismos de controle e fiscalização na utilização desses recursos através dos conselhos de direitos da pessoa idosa.
26. Fomentar a criação de incentivos fiscais a pessoas físicas e jurídicas nas contribuições efetuadas ao Fundo dos Direitos da Pessoa Idosa.
27. Assegurar co-financiamento para o desenvolvimento, em todos os municípios habilitados em Gestão Básica ou Gestão Plena, de programas, projetos e serviços, bem como buscar a captação de recursos/parcerias junto ao setor privado e/ou organizações internacionais.
28. Assegurar ampliação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para reinserção das pessoas idosas no mercado de trabalho.
29. Garantir maior apoio das três esferas do governo às unidades de acolhimento à pessoa idosa, com piso básico condizente ao custo de atendimento, desde que as unidades estejam devidamente cadastradas no conselho e atendam aos critérios estabelecidos pela legislação vigente.
30. Criar um projeto de lei para assegurar, no orçamento de todas as esferas de governo, apoio financeiro para atendimento de urgência aérea, aquática e terrestre, que garanta a saúde da pessoa idosa no nível das três complexidades (básica, média e alta).
31. Fomentar a criação de lei ou emenda constitucional fixando a destinação de 5% à assistência social do orçamento da seguridade social, sendo que deste 1,5% seja para as ações de garantia dos direitos à pessoa idosa.

32. Promover, nas três esferas de governo, maior investimento financeiro do poder público na criação, adequação, manutenção, modernização e custeio das unidades de acolhimento para pessoas idosas e/ou das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI).
33. Garantir em todas as esferas de governo, no âmbito do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA), a dotação orçamentária para os programas, projetos e serviços, inclusive para a contratação de recursos humanos qualificados e capacitação permanente dos mesmos, para execução de ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa em todas as políticas setoriais.
34. Garantir, através de legislação específica, a aplicação de recursos de, no mínimo, 5% do orçamento do Governo Federal, 3% do orçamento dos governos estaduais e 1% do orçamento dos governos municipais para efetivação das ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa.
35. Promover, nas três esferas de governo, maior investimento financeiro do poder público na criação, adequação, manutenção, modernização e custeio das unidades de acolhimento para pessoas idosas e/ou das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI).
36. Garantir em todas as esferas de governo, no âmbito do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA), a dotação orçamentária para os programas, projetos e serviços, inclusive para a contratação de recursos humanos qualificados e capacitação permanente dos mesmos, para execução de ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa em todas as políticas setoriais.
37. Garantir, através de legislação específica, a aplicação de recursos de, no mínimo, 5% do orçamento do Governo Federal, 3% do orçamento dos governos estaduais e 1% do orçamento dos governos municipais para efetivação das ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa.
<b>3ª CNDPI – 2011 – O COMPROMISSO DE TODOS POR UM ENVELHECIMENTO DIGNO NO BRASIL</b>
<b>EIXO 1 - ENVELHECIMENTO E POLÍTICAS DE ESTADO: PACTUAR CAMINHOS INTERSETORIAIS</b>
1. Alteração da legislação para: a) reduzir para 60 anos a idade para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Lei 8742/1993); b) alterar a renda per capita do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (Lei 8742/1993) - BPC de inferior a ¼ salário mínimo para até meio salário mínimo; c) não considerar, para efeito de cálculo da renda familiar, os benefícios previdenciários no valor de um salário mínimo, percebidos por outro idoso e pessoa portadora de deficiência; d) em caso de falecimento do beneficiário, que o cônjuge tenha direito ao gozo do benefício de “pensão”;
2. Efetivar e universalizar o direito da pessoa idosa, bem como sua inclusão social, por meio da descentralização das ações resultantes da intersetorialidade ou oriundas de protocolo de gestão integrada, com garantia do co-financiamento nas três esferas de governo, respeitando a dignidade do cidadão, sua autonomia e seus talentos, favorecendo o acesso à informação, aos benefícios e aos serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária;
3. Ampliar e co-financiar a criação de: a) Criação da Secretaria Nacional do Idoso, b) Centros de Combate à Violência e Maus Tratos contra a Pessoa Idosa; c) Centros de Referências; d) Delegacias Especializadas, fortalecendo a rede de proteção e defesa das pessoas idosas em situação de violência, buscando a agilidade do Poder Judiciário, com vistas à implementação do Plano de Ação de Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa;
4. Formular legislação para bancos e similares (em especial, corretoras e financeiras) referente ao endividamento global, no limite de 30% e a proteção à pessoa idosa na utilização do cartão benefício, de forma que garanta a liberação do empréstimo somente após utilização da senha eletrônica, impressão digital e atendimento individualizado pela instituição financeira, com apresentação da declaração esclarecida da utilização do empréstimo ao idoso;

5. Garantir e ampliar o acesso a programas de prevenção, promoção da saúde, tratamento e reabilitação da pessoa idosa, conforme preconizado na política nacional de saúde da pessoa idosa, nas três esferas de gestão;
6. – Implantar e implementar centros especializados de atenção à saúde da pessoa idosa de responsabilidade e financiamento das três esferas de governo, com as seguintes características: a) descentralizados e regionalizados; b) com infraestrutura adequada e equipe multidisciplinar (geriatra, nutricionista, assistente social, psicólogo, fisioterapeuta, fonoaudiólogo, enfermeiro, técnico em enfermagem, educador físico, terapeuta ocupacional, odontólogo, protético, incluindo também medicina alternativa); c) que possibilite atendimento integral, humanizado e resolutivo em todos os níveis; d) com acompanhamento das pessoas idosas do ambulatório ao ambiente domiciliar; e) garantia de acesso a medicamentos, exames ou serviço de apoio diagnóstico e fluxo de referência e contra-referência;
7. Elaborar, implantar e monitorar o Plano Nacional do Idoso, com planejamento e gestão compartilhada entre as diversas políticas públicas, de forma a efetivar programas, projetos e serviços intersetoriais, envolvendo as áreas de saúde, assistência social, habitação, educação, transporte, cultura, dentre outras;
8. Criar a Secretaria Nacional do Idoso, incentivando os estados e municípios ao mesmo procedimento, visando desenvolver a política da pessoa idosa;
9. Ampliação da política pública de educação para a inclusão da pessoa idosa em todas as fases da educação (alfabetização, ensino fundamental, médio e universitário) bem como das universidades da 3ª Idade, nas escolas das redes pública e privada, garantindo: a) a educação formal, podendo ser pelo PEJA, para pessoas a partir de 60 anos, nos três turnos, b) orientação no sistema Braille e na Linguagem Brasileira de Sinais (LIBRAS); c) em espaços adequados; d) com transporte gratuito; e) com a inserção de conteúdos sobre envelhecimento como temas transversais;
10. Garantir a inclusão no Catálogo Nacional do Ministério da Educação MEC – o curso de orientação e formação de cuidador da pessoa idosa e institucionalizar, em nível nacional, o programa;
<b>EIXO 2 – PESSOA IDOSA PROTAGONISTA DA CONQUISTA E EFETIVAÇÃO DOS SEUS DIREITOS</b>
1. Garantir a participação efetiva da pessoa idosa no planejamento dos programas sociais nas áreas de saúde, educação e assistência social com base no Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento;
2. Divulgar e promover campanhas educativas e informativas sobre o Estatuto do Idoso e demais legislações pertinentes, com linguagem acessível, ilustrações, inclusive em braille, escrita ampliada e LIBRAS para se enfrentar as dificuldades do envelhecimento, a discriminação e a violência, estimulando o processo intergeracional de forma ampla e sistemática, em âmbito nacional e local principalmente na mídia (TV, em horário nobre, rádio, Jornal, revistas, folders, outdoors, materiais educativos, etc...);
3. Incentivar, oportunizar e capacitar as pessoas idosas nas três esferas municipal, estadual, distrital e federal do conhecimento e das formas de acesso aos direitos, aos mecanismos e instrumentos de que dispõem, para garantir a organização social e seu protagonismo;
4. Garantir e assegurar o cumprimento como preconiza o Estatuto do Idoso, nas três esferas de governo, espaços de protagonismo nas áreas de saúde, educação, assistência social, lazer, trabalho, previdência social, habitação, transporte, participação social, mídia e fóruns de deliberação, dentre outros;
5. Exigir o cumprimento da legislação vigente que garante, nas três esferas de governo, a acessibilidade às pessoas idosas, sobretudo nas áreas de transportes, infraestrutura e edificações privadas e públicas;
<b>EIXO 3 – FORTALECIMENTO E INTEGRAÇÃO DOS CONSELHOS: EXISTIR, PARTICIPAR, ESTAR AO ALCANCE, COMPROMETER-SE COM A DEFESA DOS DIREITOS DOS IDOSOS</b>
1. Instituir nos Conselhos Nacional, Estaduais e Distrital, maior interação e participação com os Conselhos Municipais, no intuito de promover o fortalecimento destes últimos, através

<p>de fóruns, audiências públicas, debates, seminários, palestras e outros eventos de natureza similar, que estimulem a participação social e capacitação continuada dos Conselheiros, nas três esferas;</p>
<p>2. Criação e manutenção de um sistema de informação específico para cadastramento de todos os conselhos intersetoriais, de forma transparente e com acesso popular, para melhor integração dos mesmos, criando um plano de mídia permanente para Comunicação e publicização das ações, deliberações, informações dos Conselhos das três esferas; criação de um site oficial do CNDI, com link dos Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais da Pessoa Idosa;</p>
<p>3. Tornar todos os Conselhos para Pessoas Idosas, nas três esferas governamentais, em deliberativos, consultivos e fiscalizadores, para decidir, opinar, acompanhar e fiscalizar as políticas públicas para as pessoas idosas, divulgando junto à população idosa, suas ações e decisões, principalmente os orçamentos, co-financiamentos, convênios e todo e qualquer recurso recebidos pelos municípios, destinados às políticas públicas para as Pessoas Idosas.</p>
<p>4. Mobilizar órgãos governamentais e não governamentais, envolvendo os Conselhos, com objetivos de ampliar os orçamentos para implantação de programas, projetos e serviços, com objetivo de fortalecer e implementar a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa –RENADI;</p>
<p>5. Estabelecer estratégias para cumprimento e acompanhamento das deliberações das conferências nos três níveis de governo, garantindo que as mesmas sejam incorporadas nos planos para a execução da política pública da pessoa idosa, estabelecendo encaminhamento das denúncias de violação de direitos aos órgãos competentes;</p>
<p>6. Obrigatoriedade de criação imediata do Conselho e do respectivo Fundo Estadual e Municipal do Idoso, garantindo secretaria executiva, com prazo máximo de 12 meses a partir da 3ª Conferência Nacional do Idoso, bem como a formação e capacitação permanente dos conselheiros nas três esferas de governo, melhoramento da estrutura dos Conselhos existentes, sendo todos equipados com: veículo, linha telefônica, internet e outros equipamentos necessários para o seu bom atendimento/funcionamento;</p>
<p><b>EIXO 4 – DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, PLANO INTEGRADO E ORÇAMENTO PÚBLICO DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS: CONHECER PARA EXIGIR, EXIGIR PARA INCLUIR, FISCALIZAR</b></p>
<p>1. Destinar e garantir recursos, por meio de leis orçamentárias, nas três esferas de Governo, para construir, implementar, manter e/ou reformar todas as modalidades de atendimento previstas na Política Nacional do Idoso, Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, Política Nacional de Assistência Social, considerando a intersectorialidade, com instalações adequadas e pessoal qualificado por meio de programas, projetos e ações para atendimento integral e integrado à pessoa idosa;</p>
<p>2. Alocar recursos advindos das arrecadações das loterias, percentual de 2% dos Royalties e Pré-Sal, dos crimes ambientais e dos IOFs de empréstimos contraídos por idosos, para custeio da execução de programas, projetos e ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa, em especial àquela vulnerável ou em situação de risco social, assegurando a ampliação do orçamento (Constituição Federal, art. 194, § único), pela garantia da participação no Plano Plurianual ((PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo e estabelecendo repasses fundo a fundo;</p>
<p>3. Promover a articulação de todas as esferas de governo e da sociedade civil para a regulamentação e implantação dos Fundos Municipais, Estaduais, Distrital e Nacional do Idoso, garantindo que municípios, estados, Distrito Federal e a União destinem, no mínimo, 1% (um por cento) da arrecadação prevista em seus respectivos orçamentos, 2% da arrecadação das loterias federais e estaduais e a totalidade dos recursos arrecadados com as multas previstas nos artigos 56 a 58 do Estatuto do Idoso para investimento com foco no envelhecimento ativo e saudável, devendo a utilização dos recursos ocorrer por deliberação dos seus respectivos conselhos, pautada pela transparência, ampla</p>

divulgação nos meios de comunicação, intensificação da divulgação de dados dos processos de elaboração dos orçamentos e planos e a prestação de contas dos recursos recebidos;
4. Estabelecer no planejamento orçamentário que se destine de 5% a 10% de todo recurso público federal repassado aos estados, Distrito Federal e municípios à execução da Política Nacional do Idoso (PNI), garantindo, dessa forma, atender o idoso nas diversas modalidades;
5. Garantir, nas três esferas de governo, recursos para instrumentalização e capacitação continuada na área de ciclo orçamentário (Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e a Lei Orçamentária Anual – LOA); financiamento; na elaboração de programas, projetos, serviços e no acompanhamento de políticas públicas para os membros dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, assegurando a função fiscalizadora prevista no Estatuto do Idoso.
<b>4ª CNDPI – 2016 – Protagonismo e Empoderamento da Pessoa Idosa – Por um Brasil de todas as idades</b>
<b>EIXO 1 – GESTÃO (PROGRAMAS, PROJETOS, AÇÕES E SERVIÇOS)</b>
1. Garantir a criação, implantação e manutenção de centros especializados de saúde para atendimento da pessoa idosa em todo território nacional, com financiamento dos entes federativos, garantindo equipe interprofissional: com formação gerontológica, clínico, geriatra, oftalmológica, fonoaudiólogo, psicólogo, nutricionista, terapeuta ocupacional, fisioterapeuta, assistente social, gerontólogo, odontólogo, profissional de educação física, equipe de enfermagem (enfermeiro, técnico de enfermagem e auxiliar de enfermagem) de acordo com a realidade loco-regional e outros.
2. Alterar a legislação do Benefício de Prestação Continuada - BPC (Lei 8.742/1993, LOAS) para: a) reduzir a idade para acesso de 65 anos para 60 anos, em estrita observância ao Estatuto do Idoso; b) aumentar a renda per capita familiar de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário mínimo; c) não considerar, para efeito de cálculo da renda familiar os benefícios da seguridade social, a renda de um salário mínimo; d) não incluir o benefício de pessoa com deficiência no cálculo da renda de famílias que possuam pessoas idosas.
3. Formular e propor mudança na legislação relacionada aos critérios para oferta de empréstimos e financiamentos bancários para coibir que terceiros efetuem empréstimos em nome de pessoas idosas, no limite da lei, vinculado ao controle e fiscalização do Instituto Nacional de Seguridade Social e proporcionando a proteção na utilização do cartão benefício, especificando que a liberação do empréstimo se dará com a utilização da senha eletrônica, impressão digital e atendimento individualizado pela instituição financeira, com apresentação da declaração esclarecida da utilização do empréstimo.
4. Alterar o Estatuto do Idoso (inciso I, art. 38) para ampliar o percentual de 3% para 10% de reserva das vagas das unidades habitacionais residenciais 41 urbanas e rurais para atendimento às pessoas idosas respeitando a Lei Brasileira de Inclusão (para construção).
5. Fortalecer a política da pessoa idosa pelas bases da educação, incluindo disciplinas e conteúdos transversais e intergeracionais, relacionadas ao processo de envelhecimento nos currículos do ensino formal (fundamental e médio) e disciplinas de geriatria e gerontologia social nos cursos de nível superior de graduação, para que os alunos conheçam os direitos das pessoas idosas, de acordo com o art. 22, capítulo V do Estatuto do Idoso.
6. Alterar a legislação previdenciária para: a) revisar os critérios de aposentadoria rural (em regime de Segurado Especial) às pessoas idosas que atualmente residem na zona urbana; b) Reestabelecer os direitos dos aposentados que tiveram seus valores diminuídos em razão do fator previdenciário; c) criar mecanismos para reposição dos valores das aposentadorias e pensão quando a pessoa atingir 60 anos de idade; d) Revogar a obrigatoriedade das contribuições previdenciárias para aposentados e pensionistas e envidar esforços junto ao Congresso Nacional para que aprove os projetos de lei sobre a recuperação das perdas salariais dos aposentados do INSS, corrigindo os

benefícios pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), mais o índice de produtividade do ano anterior, propugnando pelo fim do fator previdenciário.
7. Alterar o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) ampliando o número de vagas gratuitas de dois para quatro nos transportes interestaduais e intermunicipais.
8. Garantir e Assegurar através do Sistema Único de Saúde (SUS), a distribuição gratuita de medicamentos de uso contínuo e de alto custo às pessoas idosas com doenças degenerativas, ampliando a cota e os tipos de medicamentos disponibilizados, bem como ampliar a instalação de farmácias populares nos municípios brasileiros.
9. Garantir e financiar a capacitação, participação e qualificação dos membros dos conselhos nacional, distrital, estaduais e municipais dos direitos da pessoa idosa para o acompanhamento, a fiscalização e o controle dos 42 investimentos sociais voltados à pessoa idosa, que utilizem recursos do Fundo Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais do Idoso.
10. Exigir da Agência Nacional de Saúde (ANS) a fiscalização dos planos de saúde para que não cobrem nenhuma taxa adicional, para os usuários maiores de 60 anos, regulamentando os planos de saúde sem discriminação para a população idosa.
<b>EIXO 2 – FINANCIAMENTO (FUNDOS DA PESSOA IDOSA E ORÇAMENTO PÚBLICO)</b>
1. Destinar ao fundo do idoso o percentual de 2% da arrecadação das loterias estaduais e federal, dos eventos esportivos, dos shows e do IOF
2. Equiparar as porcentagens dos reajustes das aposentadorias e pensões aos reajustes do salário mínimo, visando resguardar o poder aquisitivo das aposentadorias e pensões.
3. Garantir a previsão de recursos orçamentários e financeiros no orçamento público, em todas as esferas de governo, para a implementação da política nacional de capacitação continuada para conselheiras e conselheiros, gestoras e gestores, cuidadoras e cuidadores de pessoas idosas, lideranças e profissionais que atuam na promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, possibilitando maior conhecimento na área do ciclo orçamentário: PPA, LDO e LOA para financiamento de políticas públicas, programas e projetos.
4. Buscar a aprovação do Projeto de Lei nº. 309/2012, que dispõe sobre a dedução de imposto de renda pessoa física, para os fundos das pessoas idosas, direto no ajuste do imposto de renda
<b>EIXO 3 – PARTICIPAÇÃO (POLÍTICA E DE CONTROLE SOCIAL)</b>
1. Assegurar que os municípios, os estados e o Distrito Federal forneçam instalações físicas acessíveis, recursos financeiros e humanos para criação e funcionamento efetivo dos conselhos de direitos da pessoa idosa. Cada conselho deve possuir caráter deliberativo, composição paritária, exigindo a representatividade da pessoa idosa em, no mínimo, 10% da sua composição, com alternância da presidência. Os referidos colegiados devem ser, obrigatoriamente, dotados de fundos próprios, sendo que a responsabilidade pela estrutura e manutenção destes será do órgão gestor da política, proporcionando a participação dos conselheiros e das conselheiras em fóruns e outras estratégias de articulação na RENADI – Rede Nacional de Atenção e Direitos da Pessoa Idosa
2. Instituir instrumentos de promoção e participação dos conselhos de direitos da pessoa idosa (conselhos, fóruns, comissões) na elaboração do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, da Lei Orçamentária Anual – LOA (Federal, Estadual e Municipal), para destinação de programas e de políticas públicas voltadas para a pessoa idosa. E ainda realizar pesquisas para possibilitar a elaboração de estatísticas e de indicadores a respeito do perfil dessa população.
3. Ampliar os mecanismos de controle social sobre o funcionamento das ouvidorias, defensorias, promotorias públicas, delegacias, juizados e varas especializadas na proteção dos direitos da pessoa idosa para uma efetiva participação da sociedade civil nas três esferas de governo, possibilitando maior transparência na destinação de recursos às pessoas idosas, por meio de um Observatório Nacional da Política Nacional do Idoso.
4. Fomentar a criação de fóruns permanentes, assegurando a discussão sobre os direitos previstos na legislação vigente, a respeito da população idosa (na área da educação,

assistência social, segurança pública, direitos humanos, cultura, trabalho, habitação, previdência social, questão de gênero, saúde, justiça e Ministério Público), concentrando o resultado dessas discussões no Observatório da Política Nacional do Idoso. Utilizando dados, informações e indicadores para uso da sociedade civil e de gestoras e de gestores públicos no ciclo das políticas públicas, das campanhas publicitárias, dos materiais didáticos e de estudos, para pesquisas integradas sobre a situação de vida da pessoa idosa no Brasil.

#### **EIXO 4 – SISTEMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS**

1. Propor ao Conselho Nacional de Justiça que as penalidades previstas no Estatuto do Idoso e na Lei nº 9.099/95, sejam destinadas aos fundos do idoso dos respectivos estados e municípios onde a penalidade foi aplicada.
2. Garantir e ampliar a rede de combate a todo tipo de violência contra pessoa idosa, principalmente, as pessoas em situação de vulnerabilidade, promovendo ações educativas de prevenção e combate à violência, com a criação de casas de apoio para acolhimento de vítimas e Centro de Referência de Apoio à Pessoa Idosa.

## APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Serviço Social  
Programa de Pós-graduação em Política Social

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto de dissertação “PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO: uma análise sobre os mecanismos de controle democrático” da aluna Melina Sampaio de Ramos Barros do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília (PPGPS/UnB), com orientação da 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. Estou ciente dos possíveis riscos e benefícios que podem ocorrer por diferentes dimensões da pesquisa.

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: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Apresentação da pesquisadora e explicação dos objetivos da pesquisa; Ressaltar a utilização dos dados para fins acadêmicos e assegurar o anonimato; Solicitar assinatura do TCLE e autorização para gravação para poder transcrever.

### **Identificação do conselheiro**

1. Como você se aproximou da temática da pessoa idosa? Trajetória política.
2. Como é a sua participação no Conselho? O que vocês fazem? Já participou de alguma Conferência Nacional?

### **Processo decisório**

1. Em sua opinião, os conselheiros que integram o Conselho realmente discutem sobre a política pública voltada para as pessoas idosas? Vocês conseguem decidir sobre ela?
2. Como são as relações dentro do conselho (sociedade civil x sociedade civil/sociedade civil x governo/governo x governo)? Essa relação provoca algum efeito político?
3. Vocês possuem algum tipo de dificuldade ou impedimento para executar o cargo de conselheiro?

### **Monitoramento e Prestação de contas**

1. Você sabe o que acontece com as deliberações depois que elas saem do Conselho? Para onde elas vão? E das conferências nacionais?
2. Existe algum tipo de retorno de deliberações anteriores? Acontece prestação de contas?
3. Vocês conseguem realizar acompanhamento e monitoramento das deliberações? Existe pressão por parte dos conselheiros para as deliberações se efetivarem? Como vocês atuam? Conselho e Conferência
4. Na sua opinião, existe compromisso político para concretização das deliberações? Seja um compromisso do conselho, da secretaria executiva ou do governo em geral (ministérios e secretarias).

### **Avanços e Limites**

1. Você acha que os conselhos e as conferências conseguem atuar para na democratização da gestão das políticas públicas voltadas às pessoas idosas? Porque?

2. Quais os avanços que você destacaria que o Conselho e a Conferência deixaram para a política da pessoa idosa?
3. Quais os principais limites enfrentados por esses mecanismos para sua efetivação?